

MONTAGNA OGGI

Editrice Stigra, Corso San Maurizio 14,
10124 Torino - Anno XXXVII, Aprile 1991

Mensile - Sped. in abb. post. gr. III/70 - Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Folco Maggi

4



IL MONTANARO d'Italia

Punti di vista, proposte ed opinioni espressi in articoli firmati impegnano esclusivamente i loro autori e non l'azione dell'UNCEM.

Direttore responsabile: **Folco MAGGI**
Comitato di redazione:
dr Edoardo MARTINENGO, Presidente UNCEM
ing. Giovanni Cavalli,
sig. Giovanni Maria Fancello,
prof. Pietro Aloisi,
sig. Antonio Camerlengo,
dr Giovanni Scacciavillani,
dr Michele Conti,
on. dr Ferdinand Willeit,
sig. Luigi Martin
dr Salvatore Orecchioni,
capi gruppo Consiglio naz. UNCEM;
dr Folco Maggi, Segretario generale.

Segreteria di redazione:
dr Franco Bertoglio
dr Massimo Bella

Ufficio Stampa UNCEM:
geom. Mario Chianale

Direzione e redazione:
00185 ROMA - Via Palestro 30
Tel. 06/44.41.381 - 44.41.382
Fax 06/44.41.621

Stampa: Litografia Geda - Torino

Editrice **STIGRA - 10124 TORINO - Corso San Maurizio 14**
Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105

Amministrazione e abbonamenti: presso l'Editore

Abbonamento 1991 (11 numeri)
L. 35.000 - Estero L. 40.000
Un numero L. 3.500
(IVA compresa)

NORME PER I COLLABORATORI
Tutto il materiale e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - Via Palestro 30.
Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982

Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%.



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

MONTAGNA OGGI

IL MONTANARO d'Italia

RIVISTA MENSILE DELL'UNIONE NAZIONALE COMUNI COMUNITÀ ENTI MONTANI

ANNO XXXVII - N. 4 APRILE 1991

SOMMARIO:

PROPOSTE

ATTUALITA'

SPECIALE GIOVANI

SPAZIO APERTO

LEGISLAZIONE

In copertina: la determinazione della quota del Monte Cervino (ved. articolo a pag. 7)

Attilio Salsotto

UFFICI FORESTALI NELLE COMUNITA' MONTANE

L'inventario forestale nazionale ha fornito sufficienti elementi di informazione per la conoscenza dettagliata della realtà forestale italiana, imponente sotto l'aspetto territoriale, ma carente di alcuni fondamentali requisiti e difettosa nella funzionalità specifica.

Il documento è stato, come noto, valutato in sede di compilazione del piano forestale nazionale che, a sua volta, ha individuato obiettivi specifici per ottenere un maggior volume di investimenti forestali pubblici anche per migliorare le funzioni protettive del territorio e quelle conservative dei beni naturali. Purtroppo la nobiltà degli intendimenti è rimasta solo nelle ipotesi programmatorie, perché la disponibilità dei mezzi finanziari si è dimostrata largamente insufficiente e le prospettive della legge finanziaria per il corrente anno, relative alle quote destinabili alle Comunità montane, non sono molto rosee.

A parte il problema dei finanziamenti, che peraltro era noto già fin dal 1986, un tema forse sottovalutato da molti enti, è stato quello di organizzare in modo diverso dalla tradizione gli uffici che avrebbero dovuto (e lo dovranno sempre di più in avvenire) occuparsi dell'argomento, anche per applicare in modo più coerente le norme comunitarie e nazionali che trattano il tema della forestazione.

Infatti la valorizzazione più completa del bene forestale non sarà più quella che lo identifica tout-court in un patrimonio da gestire con l'osservanza del processo economico di confronto costi-benefici, la cui codificazione sintetica è riportabile alla pedissequa applicazione del piano di assestamento *« vecchia maniera »*, incentrata nel prelievo della ripresa. La gestione moderna del bosco deve essere molto diversa, perché il mercato internazionale ha selezionato gli assortimenti in funzione della domanda prevalente e perché le vicende economiche e sociali, che hanno coinvolto tutta la società, hanno cambiato il modo di operare e di vivere della popolazione di montagna e di quella cittadina, richiedenti entrambe dal bosco altri tipi di *« utilità »*.

Le Comunità montane hanno avquisito ora, in forza della legge n. 142/90, aspetti nuovi e innovativi rispetto a quelli loro attribuiti dalla legge istitutiva n. 1102/71 e possono essere assimilate, entro certi limiti, agli altri enti territoriali *« salvo quanto diversamente previsto dalla legge »*.

L'istituzione di uffici forestali nell'ambito delle strutture delle Comunità montane, trova giustificazione non tanto nella trattazione della complessa problematica territoriale che in montagna è soprattutto di impronta naturalistica e quindi forestale: il recupero delle cave, la valutazione del danno ambientale, il monitoraggio ecologico, la bonifica dei siti adibiti a discarica, la forestazione urbana con i suoi problemi di valutazione dei parametri di staticità e di vigore fitosanitario degli alberi, ecc.; quanto piuttosto nella *» ottimizzazione »* della intera efficienza di tutto l'ecosistema geobioecologico.

La storia degli enti consorziali forestali è a tale proposito ricca di insegnamenti. Infatti sia le Aziende Forestali Consorziali, organismi di livello tecnicamente ed operativamente molto elevato), sia i Consorzi Forestali che il legislatore del '23 aveva previsto preconizzando un loro ruolo fondamentale per conseguire una gestione più razionale dei beni silvopastorali, hanno esplicato la loro attività con risultati del tutto episodici e saltuari.

Del resto non poteva essere diversamente. Le Aziende avevano modo di operare proficuamente solo nelle

PARMA: INCONTRO SULLA NUOVA LEGGE PER LA MONTAGNA

Nell'ambito della Fiera di Parma — Quota 600 — si è svolto il giorno 23 marzo un interessante incontro di presentazione della proposta di legge all'esame del Parlamento per una nuova politica per la montagna italiana.

Una nutrita partecipazione di amministratori locali ha animato l'incontro che è stato presieduto dal Presidente dell'UNCEM Dott. Martinengo svolgendo una breve relazione introduttiva.

La proposta di legge presentata al Senato è stata ampiamente illustrata dal Sen. Natale Carlotto.

La proposta di legge elaborata dal Comitato tecnico-consultivo operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata brillantemente presentata, anche se a grandi linee, dal Prof. Corrado Barberis.

Le conclusioni dell'incontro sono state tratte dal Sen. Giampaolo Mora, presidente della Commissione Agricoltura del Senato, con un esplicito impegno a portare a positiva conclusione tutte le iniziative governative e parlamentari sull'argomento, per la difesa e la valorizzazione della montagna italiana.

località di antica tradizione forestale dove consistenti patrimoni silvo-pastorali consentivano produzioni molto elevate; dove la merce di elevato pregio tecnologico e la presenza di maestranze altamente specializzate assicuravano sicure possibilità operative a strutture di trasformazione, capaci di incidere positivamente sul valore aggiunto del prodotto forestale e l'impostazione di bilanci consolidati fra gruppi di imprese locali.

I Consorzi forestali, poi, potevano sopravvivere alla sola condizione di ricevere i contributi spettanti per legge per coprire le spese occorrenti alla retribuzione del personale tecnico e di custodia, soltanto se i finanziamenti fossero pervenuti con regolare e costante scadenza; ma si sa benissimo cone funzionano queste cose, andavano male quando la competenza era dello Stato, vanno male ora che la competenza è delle Regioni. Sempre male.

Nessuna azienda può logicamente sopravvivere, se gli stipendi ritardano.

Se invece la Comunità montana, con i poteri che le derivano dalla legge n. 142, ed in particolare con il riconoscimento dell'autonomia statutaria, si costituisse in consorzio forestale, preovvedendo direttamente a tutte le operazioni tecniche occorrenti per conseguire la gestione più razionale del patrimonio forestale di valle, avrebbe non solo la possibilità di valorizzare la professionalità tecnica di molti giovani seriamente preparati e disponibili sul mercato del lavoro, ma conseguirebbe l'importante risultato di unificare molti servizi spesso dispersi e scoordinati sul piano operativo, ed eviterebbe inutili sovrapposizioni di competenze per la trattazione di attività del tutto similari.

Attorno al nucleo tecnico operativo, potrebbero trovare idoneo spazio le Associazioni dei proprietari privari forestali formate non solo con i residenti stabili sul territorio, che in Italia mancano del tutto, mentre in altri paesi (nostri partners comunitari), vantano tradizioni secolari e rappresentano potenti gruppi di potere. Molte determinazioni politiche, come è facile immaginare, sono state assunte proprio su pressione di queste Istituzioni.

Lo stesso Ufficio potrebbe fungere da organo erogatore di servizi a favore delle Cooperative che già attualmente operano nei settori dell'agricoltura e delle foreste nei territori montani.

Un utile insegnamento può essere fornito a questo proposito dal Consorzio Forestale Toscano costituitosi recentemente a Firenze per collegare le numerose Coperative Forestali e per predisporre tempestivamente progetti esecutivi con programmi a scadenza cronologica e articolati per aree territoriali omogenee.

Evidentemente questi principi informatori rimarrebbero semplici astrattezze se non fossero recepiti da un provvedimento legislativo specifico (molte regioni si accingono a predisporre leggi forestali) che innovasse sostanzialmente il concetto *« assistenzialistico »* della politica forestale, trasformandolo in fatto imprenditoriale multidisciplinare. Da queste premesse ne deriverebbe la logica conseguenziale che il funzionamento dell'intero *« sistema forestale »*, dovrà essere supportato, non soltanto con la manciata di spiccioli che fa capo costantemente ai capitoli di bilancio riferibili al solo settore dell'agricoltura, ma con un impegno finanziario globale, per il carattere di universalità dei beni da amministrare; come era nello spirito del piano forestale nazionale rimasto purtroppo disatteso. ■

L'UNCEM E LA CONDIZIONE GIOVANILE

Le cause generali e le specifiche motivazioni di disagio sociale e culturale relativamente alla condizione giovanile nel nostro Paese, sono state oggetto di un incontro con la stampa, le Associazioni delle Autonomie locali e le parti sociali, promosso il 22 marzo a Roma dalla Commissione parlamentare d'inchiesta all'uopo costituita nel giugno 1988 presso la Camera dei Deputati.

Scopo dell'incontro, al quale ha partecipato per l'UNCEM il Dott. Massimo Bella, è stata la presentazione di uno schema di disegno di legge elaborato dalla Commissione a conclusione della lunga indagine istruttoria che l'ha vista impegnata per circa due anni.

Ricordiamo che l'UNCEM ha assunto da tempo un ruolo specifico in materia, promuovendo mirate iniziative delle quali si è dato ripetutamente ampio rilievo sulle pagine della Rivista, come dimostra anche lo « Speciale Giovani » *di questo numero.*

Il Presidente della Commissione, On. Savino, ha aperto i lavori illustrando la proposta di legge, che sarà al più presto formalizzata in Parlamento.

L'articolato, ha riferito l'On. Savino, si muove lungo due direttrici principali: la previsione ed il riconoscimento delle organizzazioni attraverso le quali i giovani possono far sentire la propria voce ed istituzionalizzare un rapporto stabile di consultazione con i pubblici poteri; la disciplina di strutture delle quali lo Stato è tenuto a dotarsi, per consentire il recepimento delle istanze di cui i giovani sono portatori e che proprio in quelle strutture debbono trovare sede adeguata di analisi e di confronto.

Il progetto di legge prevede la costituzione di Consigli regionali della gioventù, composti dai rappresentanti delle associazioni giovanili operanti nelle singole realtà locali, e di un consiglio nazionale del quale faranno parte gli esponenti dei Consigli regionali della gioventù, con il compito di: esprimere pareri sugli schemi di progetti di legge in materia di politiche giovanili e su ogni altro oggetto che sia sottoposto al suo esame da parte del governo; esprimere il parere sul programma pluriennale di interventi a favore dei giovani (art. 8); elaborare rapporti e formulare proposte al Governo sulla condizione giovanile e sulle iniziative necessarie nel campo delle politiche giovanili.

La proposta contempla altresì appositi albi regionali ed un albo nazionale, ove possono chiedere di essere registrate le associazioni giovanili.

Particolari compiti sono infine assegnati alle Regioni ed agli Enti locali.

Aldo Audisio e Valerio Toccafondi

LE ALPI IN SCALA: L'IMMAGINE DELLA MONTAGNA NELLA TECNICA CARTOGRAFICA

La nuova mostra temporanea del Museo Nazionale della Montagna di Torino e la storia dell'Istituto Geografico Militare Italiano

Il viaggio inizia con le più antiche concezioni del mondo e si conclude con le recentissime rilevazioni del territorio con la cartografia numerica e con le tecniche satellitari. Si tratta del percorso che — con le Alpi protagoniste — ci viene proposto nella mostra allestita a Torino dal 19 aprile, fino al 23 giugno, nelle sale al Monte dei Cappuccini del Museo Nazionale della Montagna « *Duca degli Abruzzi* ».

L'esposizione è di tipo storico e tecnico come sottolinea il titolo « *Le Alpi in scala - L'Immagine della montagna nella tecnica cartografica* ».

Anche se non mancano le cosmografie di Tolomeo, la mappa dell'abitabile di Eratostene, il Mondo secondo Strabone... il nucleo centrale della mostra comincia con una « *Carta manoscritta di parte del Piemonte* » realizzata nella seconda metà del cinquecento.

La rassegna è in particolare riferita all'arco delle Alpi Occidentali al di qua e al di là della catena; non mancano comunque le aree espositive esemplificative sui vulcani, sul confine italo-jugoslavo, sulle antiche cartografie del Tirolo ...

Affiancano il corpo centrale della mostra — costituito da una pregevole selezione di rare carte — una serie di strumenti originali che sono serviti quale supporto tecnico per rilevare e « *ritrascrivere* » il terreno.

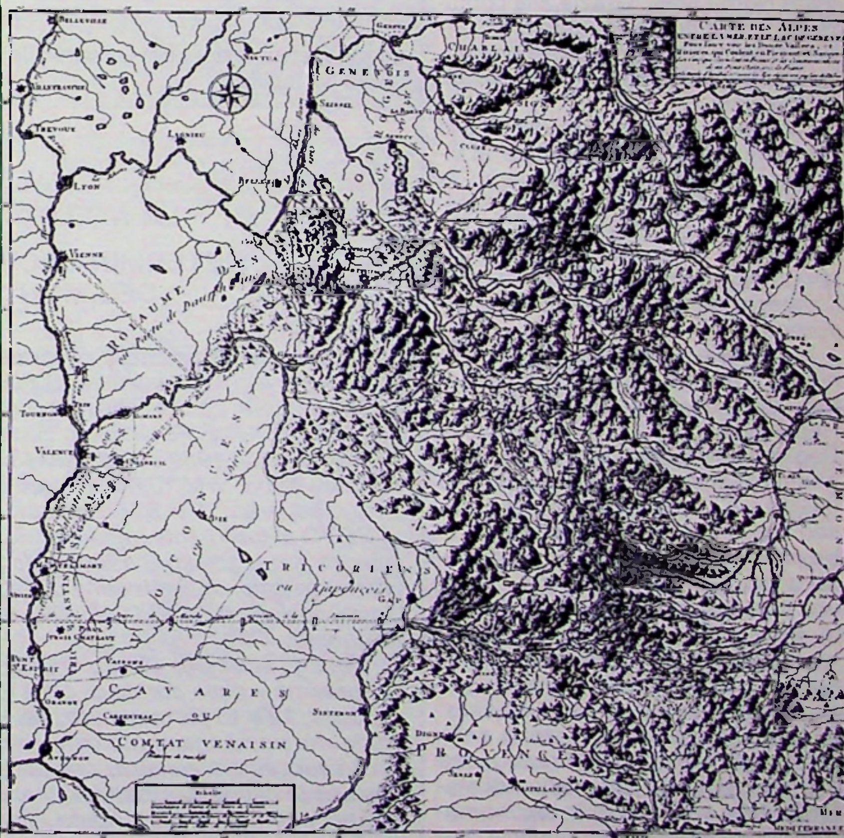
Quindi ci troviamo a riscoprire l'intero percorso che determina il rilievo della superficie del terreno; il complesso e dibattuto problema che per secoli ha affascinato il mondo: trasformare lo spazio geografico tridimensionale in quelle due dimensioni che la carta ci permette di proporre.

La mostra non si ferma comunque alla sola seconda dimensione, sono

---

Aldo Audisio è direttore del Museo Nazionale della Montagna - Torino; Valerio Toccafondi è direttore della Biblioteca-Cartoteca dell'Istituto Geografico Militare Italiano - Firenze

CARTE DES ALPES ENTRE LA MER ET LE LAC DE GENEVE



Interessante carta che, anche se non datata né firmata, può con buona approssimazione essere valutata della metà del XVIII secolo.

Riporta con apprezzabile dettaglio e precisione l'articolazione idrografica e i principali insediamenti del territorio compreso tra la Valle del Rodano ad ovest, la confluenza tra Dora Baltea e Po ad est, il mare nei pressi di Nizza a sud, ed il Lago di Ginevra a Nord.

Si noti anche il tematismo storico dell'itinerario di Annibale per l'attraversamento delle Alpi dopo il passaggio del Rodano con evidenziati i giorni di marcia dell'Esercito.

difatti presentate alcune significative realizzazioni di montagne riproposte tridimensionalmente: i plastici.

È importante annotare che tutti i pezzi in mostra: carte, libri, atlanti, strumenti, fotografie, disegni ... provengono da un'unica istituzione: l'Istituto Geografico Militare Italiano di Firenze. La campionatura non è che una ridotta selezione dell'enorme patrimonio custodito nella Biblioteca, negli Archivi e nel Museo degli antichi strumenti topografici dell'Istituto.

La mostra torinese nasce dalla collaborazione strettissima tra il *Museo Nazionale della Montagna « Duca degli Abruzzi »* di Torino, l'*Istituto Geografico Militare Italiano* di Firenze con il determinante supporto della Regione Piemonte - Assessorato alla Cultura (nel cui progetto *« Alpi Cultura »* è inserita) e la Regione Militare Nord-Ovest. Grazie alla comunione di intenti delle quattro entità organizzatrici è stato possibile presentare a Torino una serie di così rilevanti collezioni.

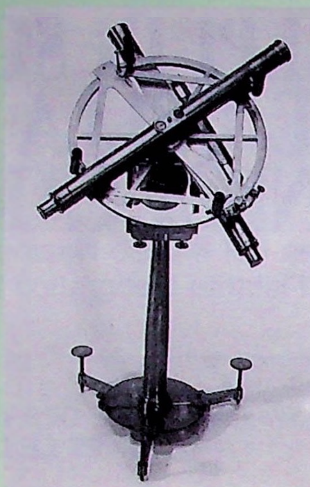
L'esposizione non si ferma solo ai pezzi più antichi ma permette al visitatore di riscoprire, attraverso le carte delle Alpi, la storia dello stesso Istituto Geografico Militare su cui scriveremo in seguito, mentre il catalogo ripercorre, e sovente integra, i molteplici tempi contenuti nell'esposizione.

Il volume è aperto dalle introduzioni di G. Fulcheri (Assessore alla Cultura della Regione Piemonte), C. Raggi (Generale C.a. Comandante la Regione Militare Nord-Ovest), E. Borgenni (Generale D. Comandante l'IGMI) e A. Audisio (direttore del Museo Nazionale della Montagna). Il libro si apre con l'articolo — *« Dal piano al monte »* di I. Principe — con una complessa trattazione sulle carte geografiche e l'immagine delle montagne nella loro evoluzione generale. I temi specifici caratterizzano invece la seconda parte del libro: G. Di Cesare delinea la storia della cartografia ufficiale; A. Finizio l'idea e la problematica del confine di stato; D. Jalla e A. Genre la toponomastica; G. Amadio la cartografia numerica e C. Colella quella satellitare.

Il corpo centrale del catalogo è costituito da un repertorio di tutti i pezzi esposti curato da Valerio Toccafondi (direttore della Biblioteca-Cartoteca dell'IGMI).

La mostra è stata coordinata da Aldo Audisio, direttore del Museo Nazionale della Montagna e da Alberto Cerchio direttore delle relazioni esterne dell'Istituto Geografico Militare Italiano, con la collaborazione organizzativa di R. Drocco, D. Jalla, A. Natta-Soleri e I. Principe.

CERCHIO RIPETITORE DI BORDA



È considerato uno dei primi strumenti di precisione per operazioni geodetiche.

Fu ideato da J.C. De Borda, astronomo francese (1733-1799), che con questo apparato diede pratica applicazione al metodo della ripetizione nella misura degli angoli, già teorizzato dall'astronomo Mayer, segnando un notevole progresso nell'esattezza delle misurazioni angolari.

La costruzione fu dal Borda affidata a E. Lenoir, ingegnere di Parigi, nel 1785.

L'esemplare esposto fu però realizzato dal Bollet, esimio discepolo del Lenoir, continuatore della sua opera negli anni 1802 - 1825.

Il cerchio ripetitore fu largamente impiegato in Francia come in Italia per i più importanti lavori geodetici, dalle triangolazioni del Cassini alle levate di G.A. Rizzi Zannoni a Napoli ed in Sicilia.

LA NOSTRA COPERTINA:

DETERMINAZIONE DELLA QUOTA DEL MONTE CERVINO

La determinazione della quota del Monte Cervino è stata eseguita con l'ausilio di tecniche satellitari G.P.S. e si è svolta in due fasi successive.

Prima Fase: La fase che ha condotto alla quotazione del punto FURGGEN STAZIONE FUNIVIA (a circa 3500 m di quota), è stata eseguita il giorno 12.08.1989 utilizzando 4 ricevitori satellitari G.P.S., 2 monofrequenza (mod. WM 101) e 2 dotati di doppia frequenza (mod. WM 102).

Un apparato G.P.S. ha operato sul punto FURGGEN S.F. (in sigla CERVO ø) facilmente raggiungibile e prossimo alla sommità del M. Cervino, mentre gli altri 3 erano dislocati su 3 vertici in vicinanza di altrettanti capisaldi di livellazione della rete nazionale di alta precisione siti in fondo valle (VALLE D'AOSTA) e ai quali sono stati collegati altimetricamente.

Tutti gli strumenti hanno operato in perfetta contemporaneità in una « sessione » *della durata di circa 3 ore registrando i dati dai satelliti 3, 6, 9, 11, 12 e 13 permettendo così la determinazione dei punti con il metodo del posizionamento differenziale.*

La successiva elaborazione dei dati, fatta con software POPs ha permesso di calcolare i dislivelli, nel sistema di riferimento WGS 84, fra i vertici che hanno partecipato alla sessione.

Seconda Fase: La seconda fase, effettuata il 18.08.1989, ha condotto alla determinazione della quota del punto MONTE CERVINO SOMMITÀ tramite misura del dislivello fra questo e il punto FURGGEN S.F. utilizzando metodologie classiche.

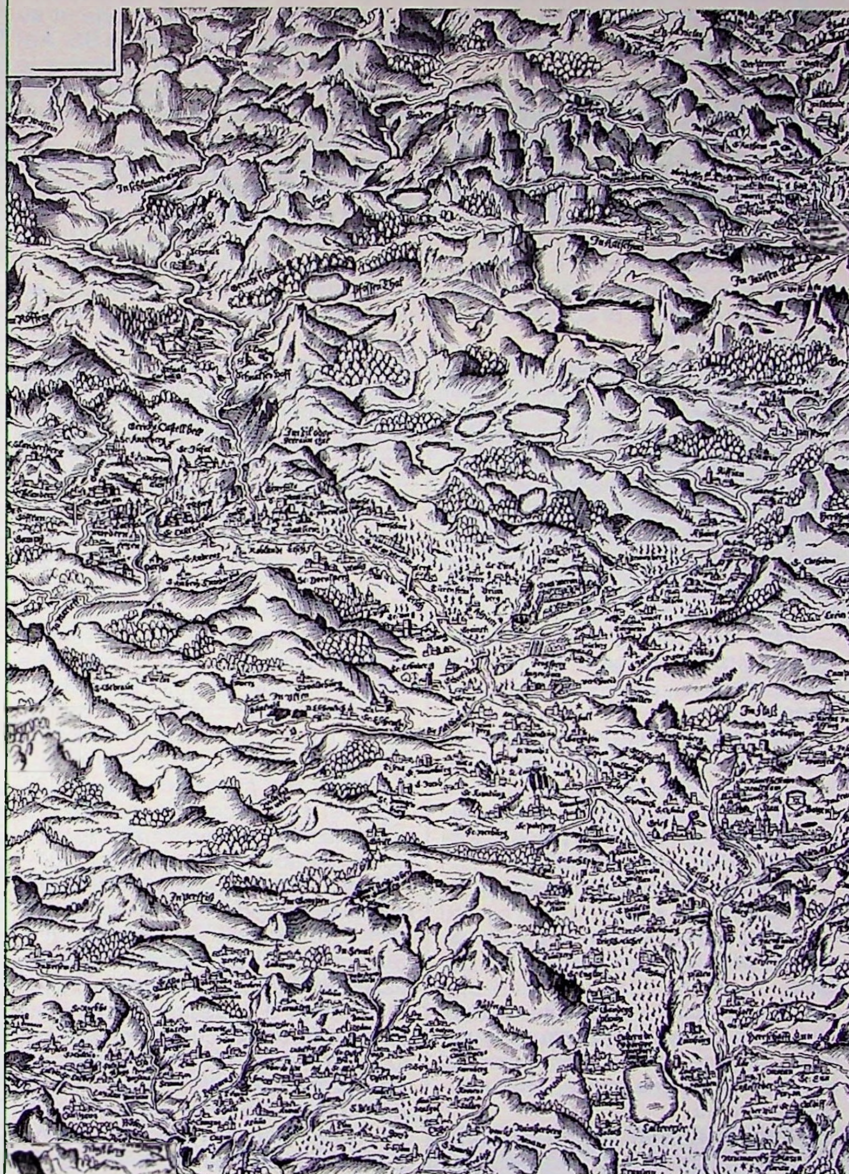
Sono stati impiegati un teodolite e un distanziometro per la misura della distanza inclinata.

Il dislivello risultante della elaborazione dei dati è il seguente:

Δ (A-B) = 986.370

La quota della sommità del MONTE CERVINO risulta quindi:
3491.43 (quota FURGGEN S.F.) + Δ (A-B) = 4477.80

TIROLISCHE LANDTAFELN



Riproduzione dell'opera di Matia Burgklehmer (1573-1642) eseguita nel 1902.

La ristampa dei legni originali conservati nelle collezioni della famiglia Imperiale degli Asburgo a Vienna, fu curata da Eduard Richter che la accompagnò con un ampio testo illustrativo.

Il territorio rappresentato nell'opera comprende il Tirolo, l'Alto Adige, il Trentino.

Questa carta è di eccezionale interesse non solo per il pregio artistico e il gusto compositivo ma di più per la dettagliata articolazione orografica e per la cura con cui è riportata l'idrografia principale e secondaria.

Per queste caratteristiche si può ritenere uno dei primi documenti che definiscono in modo compiuto le linee di spartiacque fra i due bacini principali dell'area: il Danubio e l'Adige.

L'appuntamento espositivo torinese costituirà quindi — sotto diversi aspetti — una occasione unica per conoscere un patrimonio di cartografia estrapolato da una più ampia collezione dove riconfluirà, restando a disposizione dei soli studiosi dopo la rassegna torinese.

A questo punto è doveroso illustrare brevemente, con una serie di note informative, la storia e l'attività dell'Istituto Geografico Militare Italiano.

L'Istituto trae origine dall'Ufficio Tecnico del Corpo di Stato Maggiore dell'Esercito Italiano, organo cartografico del Regno Sardo che avevano riunito in sé gli uffici cartografici già esistenti nei vari Stati in cui nel secolo scorso era diviso il territorio Italiano e che nel 1865 era stato trasferito a Firenze, nuova capitale d'Italia, in alcuni ambienti della attuale sede. Lo sviluppo già allora assunto dai lavori geodetici, topografici e cartografici fece avvertire l'opportunità di disporre di un'organizzazione autonoma più rispondente alle esigenze, con personale specializzato nelle molteplici branche.

Appunto perciò l'Ufficio Tecnico fu trasformato nel 1872 in Istituto Topografico Militare, con ordinamento proprio e con il compito di eseguire lavori geodetici e topografici per le esigenze civili e militari dello Stato.

Una prospettiva molto vasta questa, che ampliò ben presto le attribuzioni e l'importanza del nuovo organismo; sicché nel 1882 si volle dare allo stesso la denominazione più appropriata di Istituto Geografico Militare, tuttora vigente.

Tappe fondamentali della storia dell'istituto possono essere considerate:

- L'allestimento della Carta d'Italia, i cui lavori iniziarono nel 1878;
- La formazione della rete geodetica nazionale, iniziata nel 1861;
- La formazione della rete di livellamento, iniziata nel 1876;
- I lavori cartografici per gli ex territori coloniali.

L'importanza della Carta d'Italia viene ben sintetizzata negli « *Atti Parlamentari relativi alle leggi per il compimento della Carta Topografica d'Italia* » — Camera dei Deputati: relazione della Commissione preposta; tornata del 18 maggio 1875: « *Necessità di compiere la nostra Carta Topografica. Si pretende oggidì che queste Carte non solo servano agli scopi del viaggiatore e del curioso, ma si vuole che soddisfino alle infinite ricerche di tutti i rami della civiltà progredita. Importa insomma che l'ingegnere vi possa tracciar sopra i propri progetti di massima, senza bisogno di rilevare piani speciali, e, quasi direi, senza uscire dal proprio gabinetto; che il tattico e lo stratega vi possano apprezzare il valore delle posizioni e delle linee offensive e difensive; che il naturalista vi possa appoggiare le sue ricerche geologiche e climatologiche* ».

Nel campo della ricerca applicata è da ricordare che l'Istituto è stato tra

i primi del mondo ad addottare le procedure fotogrammetriche, terrestri ed aree, costruendo in proprio anche le strumentazioni necessarie.

Suoi compiti prioritari sono:

— provvede all'impianto e alla manutenzione delle reti geodetiche e di livellazione fondamentali ai fini dell'inquadramento geometrico del territorio nazionale;
— raccogliere i dati relativi al campo magnetico terrestre ed al campo gravitazionale;
— eseguire la copertura sistematica aerofotogrammetrica del territorio nazionale;
— effettuare i rilevamenti topografici e provvedere alla produzione della cartografia ufficiale, di base e geografico-militare, a media e piccola scala.

L'Istituto inoltre assolve a molteplici incombenze in un vasto quadro di esigenze nazionali. E, precisamente, per indicare le più importanti:

— provvede ai lavori topografici dei confini dello Stato ed alle relative manutenzioni;
— esegue il controllo, ai fini della sicurezza, di tutta la cartografia di produzione pubblica e privata;
— svolge attività di studio, sperimentazione e ricerca, in collaborazione con il CNR, le Università ed altri enti scientifici qualificati;
— fornisce consulenze tecnico-scientifiche verso enti della pubblica amministrazione ed eventuali commesse in conto terzi per gli stessi enti o privati se relative ad attività di interesse pubblico e di rilevanza scientifica;
— provvede alla specializzazione, all'addestramento ed all'aggiornamento professionale del personale, nei campi di propria pertinenza.

In ultimo è necessario menzionare come l'Istituto Geografico Militare, mediante la pubblicazione di opere e riviste specializzate, fornisca continuamente un qualificato apporto di informazioni geografiche e tecnico-scientifiche ad una vasta gamma di utenti, come professionisti, studenti, appassionati della materia, ecc.

L'Istituto si articola in sei Direzioni:

— Direzione della Ricerca, preposta alla ricerca applicata di nuove tecnologie;
— Direzione delle Relazioni Esterne, preposta alla politica aziendale ed alle relazioni nazionali ed internazionali;
— Direzione della Produzione, preposta alla produzione in tutti i suoi aspetti ed ai rapporti con le utenze;
— Direzione Geodetica, preposta alle attività geodetiche e geofisiche;
— Direzione Logistica, preposta al supporto logistico e a tutte le attività che riguardano i problemi del personale e delle infrastrutture;
— Direzione Amministrativa, responsabile della gestione amministrativa dell'Ente.

Oltre le Direzioni è stata di recente costituita la Scuola di Geodesia, Topografia e Cartografia che svolge corsi di formazione e di aggiornamento professionale anche per operatori di altre amministrazioni.

Il personale è costituito da militari — Ufficiali, Sottoufficiali e militari di truppa — e da personale civile, delle carriere direttive, di concetto, esecutiva ed operai.

L'attività produttiva dell'Istituto si distingue in lavori istituzionali e lavori per conto terzi.

I lavori istituzionali consistono:

— nel riordino e manutenzione delle reti geodetiche, costituite da circa 20.000 punti trigonometrici;
— nella revisione delle linee di livellazione di alta precisione aventi uno sviluppo complessivo di circa 13.000 Km.
— nella copertura sistematica aerofotogrammetrica con periodicità quinquennale, del territorio nazionale;
— nell'approntamento e aggiornamento della Carta d'Italia alle scale 1:25.000 e 1:50.000;
— nell'approntamento e aggiornamento della cartografia a piccola scala (1:250.000 e 1:1.000.000);
— nella costruzione dei plastici in vinilite alle varie scale;
— nell'approntamento e aggiornamento della cartografia per uso militare.

I lavori in conto terzi abbracciano una vasta gamma di prestazioni tecniche di produzione e consulenza, fornite a titolo oneroso ad enti pubblici e privati.

Una nota a parte merita la Biblioteca. Essa inizialmente si avvalse di materiale librario e variamente documentario del disciolto Ufficio Topografico Toscano, di quello del Regno delle Due Sicilie e di altri analoghi servizi degli stati preunitari. Successivamente, grazie anche a diverse e preziosissime donazioni, la Biblioteca assunse dimensioni e valore nel campo delle scienze geografiche.

Trovata la sua collocazione in alcune parti del convento della SS. Annunziata, essa iniziò ad esplicare le proprie funzioni nel 1908. Nel 1938, completato l'inventario, fu aperta alla pubblica consultazione.

Nel periodo bellico (1943) la biblioteca fu trasferita a Dobbiaco (BZ) e ritornò nella sede attuale nel 1946.

Attualmente la Biblioteca IGMI colleziona ben 150.000 opere librarie a prevalente carattere scientifico ed una apprezzabile collezione di atlanti geografici di tutto il mondo (circa 700); il settore emeroteca introita riviste specializzate provenienti dall'attività di scambio nazionale ed estero con il Bollettino di Geodesia e Scienze Affini e con l'Universo (pubblicazioni edite dall'IGMI).

Il settore più interessante è comunque la cartoteca che consta di 120.000 elementi cartografici moderni di vari stati e 8.000 antichi; settore questo che dà alla Biblioteca carattere di unicità nell'ambito spiccatamente specifico della geografia e delle discipline ad essa connesse.

L'utenza, particolarmente qualificata in campo scientifico (ricercatori e studenti universitari in tesi di laurea o in corsi superiori di specializzazione), può accedere al servizio di consultazione ed eventuale riproduzione dei documenti collezionati.

Oggi l'Istituto Geografico Militare, realizzata di recente una ristrutturazione ordinativa e tecnologica in linea con i più moderni criteri di organizzazione aziendale, si presenta ancora come il massimo organismo geotopocartografico nazionale. Esso, al pari degli enti cartografici dei paesi più industrializzati, ha acquisito tecniche di lavoro tra le più avanzate, che gli consentono tra l'altro di operare con strumentazioni sofisticate, di realizzare cartografia automatica, di trattare immagini da satellite e da navicella spaziale. Un organismo, dunque, pienamente in grado di soddisfare le molteplici esigenze di una nazione moderna. ■

Mario Chianale

GIOVANI E AMMINISTRAZIONI LOCALI

Le condizioni giovanili ed i rischi ad essa connessi, sono da anni oggetto di analisi e controllo da parte del Ministero dell'Interno, il quale, coinvolgendo i vari livelli amministrativi ha potuto, negli anni, dare utili suggerimenti di indirizzo.

Dalle aree metropolitane, dove la concentrazione demografica innesca maggiori problemi di convivenza e comportamentali, si è passati mano mano a scendere nella realtà territoriale, prendendo in esame anche le aree medio-piccole.

I convegni programmati, dei quali diamo in queste pagine un resoconto in sintesi, sono stati tre. A Piagge il 2 e 3 febbraio dello scorso anno, sotto il tema generale di *« Le politiche giovanili nelle aree medio piccole »*, sono stati presi in esame i **bisogni degli adolescenti e reti di servizio**. Centrando la propria attenzione sulla realtà adolescenziale al fine di mettere a fuoco i meccanismi di lettura dei bisogni che si possono intravvedere al di là degli interessi e dei comportamenti e le piste progettuali per la promozione di un sistema relazionale a base territoriale capace di offrire ad ogni singolo adolescente le opportunità per farlo crescere lontano da rischiose soglie di disagio, il convegno ha tentato di individuare modelli tenendo presente la realtà dei comuni medio-piccoli, le loro forme associative, quali le Comunità montane, tendendo a prospettare lo sviluppo di una politica nazionale in grado di supportare efficacemente gli sforzi e le attese delle politiche locali. Le relazioni Palmonari e Trevisan costituiscono il riferimento essenziale per il dibattito svoltosi.

Articolando il tema e prendendo in esame l'**Occupazione giovanile: dall'assistenza alla promozione** la tappa di Mazara del Vallo, il 1° e 2 marzo, ha costituito un ulteriore punto di passaggio per comprendere meglio taluni fenomeni. Se il problema del lavoro sembra da considerarsi centrale nelle politiche giovanili, nel Mezzogiorno esso va affrontato in via prioritaria: riforme nel settore economico, nei servizi, nella scuola, nel sistema della formazione professionale, nella natura dei rapporti di lavoro sono le condizioni essenziali affinché anche le amministrazioni locali possano intervenire attraverso collaudate iniziative che si riferiscono alle ILO (Iniziative Locali per l'Occupazione) od i CILO (Centri di Iniziativa Locale per l'Occupazione) funzionali a favorire competenze relazionali e abilità sociali nel singolo giovane, facendo leva sulle sinergie interistituzionali.

Abbiamo volutamente dedicato allo « Speciale giovani » le pagine centrali di « Montagna Oggi », in modo che tutti coloro che sono interessati a questo argomento possano ricavarne un utile « dossier » semplicemente staccando le pagine relative.

L'ultimo convegno sul tema « **Da utenti a protagonisti: strategie di prevenzione del disagio adolescenziale e giovanile** », svoltosi a Torre Pellice il 14 e 15 settembre, ha praticamnete offerto una sintesi del dibattito evidenziando la necessità di distinguere le possibili azioni preventive a seconda del momento in cui esse possono essere effettuate rispetto al fenomeno. In questo quadro assumono particolare rilievo gli studi e le ricerche atti a riconoscere ed individuare tanto le situazioni a rischio quanto le sintomatologie precoci. La relazione affidata al prof. Mion e lo stesso intervento di Trevisan hanno permesso una lettura complessiva dei fenomeni uniti a quelli *« storici »*, richiamati nella relazione Scassellati Galetti, inizio di un'esperienza divenuta pilota tra le Comunità montane in Italia. La sessa conclusione del Presidente dell'UNCEM Martinengo è stata utile per riconoscere le possibilità operative degli enti locali in ordine alla politica rivolta ai giovani, fuori di un coordinamento governativo che non vede in Italia un apposito Ministero delegato. ■



LE ATTIVITÀ DEL MINISTERO DELL'INTERNO PER I GIOVANI

Già dal 1977 opera nell'ambito della Direzione Generale dei Servizi Civili — Ufficio Studi e Cooperazione Internazionale — un Settore Giovani la cui attività è finalizzata alla promozione ed allo sviluppo delle politiche giovanili in Italia con particolare riferimento ai problemi di emarginazione e disagio giovanile e alla loro prevenzione.

L'interesse ad impegnarsi in questo settore, manifestato già a partire dagli anni 66/67 con una serie di attività svolte direttamente con i giovani e realizzate sulla base di precise competenze istituzionali in materia di servizi sociali, viene successivamente riaffermato e riorganizzato in funzione dei compiti attribuiti al Ministero dell'Interno dal Comitato italiano per l'Anno Internazionale della Gioventù (1985).

In attuazione di tali compiti fu istituito presso detto Ministero il Gruppo di lavoro sulla « *Prevenzione del disagio giovanile e recupero sociale dei giovani a rischio di emarginazione* ».

Sulla base delle esperienze e delle indagini avviate in questo Gruppo e soprattutto sulla base delle specifiche richieste avanzate da alcune componenti dello stesso Gruppo, di approfondire specificamente due aspetti fondamentali della problematica giovanile — l'aggregazione e l'informazione — furono costituiti a latere del Gruppo in oggetto due coordinamenti specifici: il Coordinamento interassociativo ed il Coordinamento sistema informativo.

Nell'ambito di questi tre organismi sono state realizzate dal 1985 in poi una serie di rilevanti iniziative di livello nazionale e internazionale pervenendo così a gettare le basi di una fattiva collaborazione non solo con gli organismi comunitari ma anche con organismi europei non governativi.

Oltre ciò, la loro attività si è incentrata in particolare su azioni di conoscenza ed approfondimento delle questioni giovanili di maggior interesse, sulla sperimentazione di nuovi modelli di intervento e sulla promozione di iniziative a favore della gioventù ponendosi anche come strumenti di collegamento tra i diversi attori istituzionali e non, presenti nel settore.

È su queste premesse che poggia l'interesse oggi rivolto alla promozione di possibili politiche giovanili nelle aree medio-piccole. Ciò per sottolineare ed evidenziare come l'esperienza condotta fino ad ora e che ha toccato principalmente comuni medio-grandi, possa essere strumento di riflessione per l'avvio di nuove iniziative anche in aree contrassegnate da proprie specificità.

I tre seminari realizzati su ciò hanno prodotto una sensibilità nuova per un settore che, nel migliore dei casi, era stato solo marginalmente coinvolto ed ha posto l'accento sul fatto che se problemi di integrazione giovanile sono presenti nelle grandi aree metropolitane,

1966-1990: SINTESI STORICA E QUADRO DI RIFERIMENTO

Dal 1966 opera nell'ambito del Ministero dell'Interno uno specifico *settore giovani*: fino al 1977 presso l'AAI (Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane ed Internazionali) e, dal 1978, presso la Direzione Generale dei Servizi Civili - ufficio Studi e Cooperazione Internazionale.

L'obiettivo che il settore ha sempre perseguito è stato quello di *costituire un punto di riferimento istituzionale sulla condizione giovanile* con particolare riferimento alla *prevenzione del disagio e al recupero sociale dei giovani a rischio di emarginazione*.

L'accentuazione del lavoro sulla *prevenzione e il recupero sociale dei giovani a rischio* è volta a coprire ed approfondire uno spazio specifico che attiene ai compiti e alle funzioni del Ministero dell'Interno: farsi carico dei fenomeni sociali devianti che difficilmente possono risolversi soltanto sul piano della difesa sociale della collettività.

L'attività operativa del settore giovani si è articolata in *cinque* specifiche *fasi* e periodi di lavoro:

I fase: *dal 1967 al 1969* caratterizzata dalla organizzazione di Centri di vacanza e campi di animazione e di lavoro giovanili;

II fase: *dal 1970 al 1972* caratterizzata dalla formazione di leaders, operatori ed animatori di attività sociali;

III fase: *dal 1973 al 1977* caratterizzata dalla costituzione di Gruppi misti di giovani delle associazioni ed amministratori locali.

L'insieme di attività di questo primo decennio (1967-1977), coincidente con l'epoca della contestazione studentesca, è stato attivato attraverso uno specifico ed articolato *Progetto* dal titolo *Iniziative sperimentali con i giovani*.

IV fase: *dal 1978 al 1984* proiettata, sul piano europeo, alla conoscenza delle esperienze innovative straniere da parte di Gruppi misti di amministratori e giovani e alla definizione di quadri di riferimento e di confronto legislativi ed operativi bilaterali.

L'attività di questo periodo è stata caratterizzata dalla impostazione e dalla realizzazione del *Programma Scambi Internazionali* svolto in stretta collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri.

V fase: *dal 1985 al 1990* caratterizzata, sul piano della continuità operativa, dall'approfondimento e dalla conoscenza di alcuni aspetti specifici della condizione giovanile italiana proiettati alla instaurazione di stabili e continuativi rapporti con tutti i livelli istituzionali e del privato sociale.

L'insieme di attività di questo periodo, scaturite nell'ambito del *Comitato Italiano per l'Anno Internazionale della Gioventù*, è stato consolidato attraverso:

— la costituzione formale, presso la Direzione Generale dei Servizi Civili, di una articolata ed organica struttura di coordinamento rappresentata dal:
- *Gruppo di lavoro centrale « Prevenzione del disagio giovanile e recupero sociale dei giovani a rischio di emarginazione »*

e da due organismi annessi e convergenti sul Gruppo di lavoro centrale rappresentati dal:
- *Coordinamento Nazionale Sistema Informativo Giovnile* (CNSIG).
- *Coordinamento delle Associazioni giovanili italiane, Gruppi e movimenti di volontariato e Comunità di servizio per la prevenzione del disagio giovanile.*

— l'elaborazione e l'attivazione di un primo « *Progetto Unitario per la "prevenzione" ed il recupero del disagio e del disadattamento giovanile* » che ha messo insieme le potenzialità strutturali e le ha unite in termini di complementarietà e di continuità.

Tale *Progetto*, sottoposto ad attenta ed articolata *verifica* nel 1990, ha interessato nella sua fase di impostazione: 18 Regioni, 64 unità territoriali locali (Province, USL, ecc.) e 268 Comuni, costituendo una *"zona sperimentale"* rappresentativa della realtà nazionale nelle classiche specificità territoriali del Nord, Centro, Sud ed Isole.

A conclusione della verifica 1990 le strutture di coordinamento della Direzione Generale Servizi Civili definiranno le linee di lavoro per il biennio 1991-1992 e le prospettive della VI fase di attività del Ministero dell'Interno per i giovani.

** Informazioni e documentazioni di dettaglio sulla attività del Ministero dell'interno per i giovani possono essere richiesti a: Ministero dell'Interno - Direzione Generale Servizi Civili - Ufficio Studi e Cooperazione Internazionale - Settore Giovani - Via Sforza 14 - 00184 ROMA - Tel. 06/481.77.08.*

lo sono, anche se con forme e intensità diverse, nei piccoli centri.

È un notevole cambiamento culturale e in quanto tale va giustamente apprezzato.

La Direzione Generale dei Servizi Civili, ha inoltre dedicato particolare attenzione ad un'area non ancora sufficientemente esplorata, come quella relativa alla realtà adolescenziale. A tale proposito il Ministero ha promosso un programma articolato di ricerche sull'adolescenza, alcune a carattere più generale, (quali « *L'indagine sull'età adolescienziale: condizioni di vita e rapporti educativi* », del Censis di Roma; « *Iniziative d'aggregazione tra adolescenti* » dell'IRS di Milano; « *I Gruppi di adolescenti come fattore di socializzazione* », della Coop. Nuova Formazione di Bologna) altre di approfondimento (quali: « *Le condizioni degli adolescenti portatori di handicaps* », dell'IREF di Roma; « *Stili di vita e comportamenti degli adolescenti oggi in Italia* » del CIF di Roma). Contemporaneamente fu costituito un gruppo di lavoro composto da esperti che seguivano iniziative progettuali nel settore in diverse realtà locali del Paese per la definizione di un Progetto Nazionale per gli adolescenti. Questo gruppo ha prodotto un documento di orientamento e proposte metodologiche che può essere considerato a tutt'oggi un valido strumento per gli enti Locali e gli altri organismi pubblici e privati coinvolti. Il bagaglio di conoscenze e valutazioni venutosi a creare ha fornito un apporto essenziale di orientamento per l'azione del Consiglio Nazionale sui problemi dei minori.

In questo ultimo anno, il gruppo è tornato a riunirsi e dopo un primo momento di ridefinizione dell'identità del gruppo stesso, ha focalizzato la sua attenzione sulla costruzione di un'ipotesi di Osservatorio sull'Adolescenza. In una prima fase infatti si è definito Osservatorio sui Progetti Adolescenti, ma poiché ogni qualvolta emerge un problema sui Progetti Adolescenti automaticamente il discorso ricade sulla condizione adolescenziale in genere, si è preferito denominarlo « *Progetto Osservatorio sull'Adolescenza* ».

L'obiettivo principale dell'Osservatorio è di dar vita ad un'azione di monitoraggio nazionale sulle problematiche adolescenziali al fine di poter leggere la realtà e tradurla in momento operativo preventivo. L'Osservatorio sull'Adolescenza, approvato dal Consiglio Nazionale dei Minori, è stato inserito nel piano di lavoro per l'anno 1991. ■

Luigi Di Paolo

UN SERIO IMPEGNO DI LAVORO

Le riflessioni che stiamo facendo rappresentano un punto alto della elaborazione degli Enti locali sulla questione giovanile; infatti, da un po' di tempo a questa parte non ci limi-tiamo a far circolare idee, progetti, a stimolare sensibilità e creare opportunità: cerchiamo di verificare i livelli della nostra azione per poter mettere a fuoco i problemi riscontrati e indicare una via d'uscita dall'« *impasse* » che avvertiamo.

Di fronte alle difficoltà, infatti, si stanno facendo strada diversi sentimenti al nostro interno: per i « *vecchi* » amministratori siamo di fronte a una impressione di impotenza e molti sono tentati da una sorta di dichiarazione di resa, oppure dalla denuncia delle responsabilità altrui; i nuovi eletti si trovano di fronte a una sensazione di « *vuoto* » generale.

Proprio a questo servono le nostre iniziative: a confrontare esperienze, a verificare i programmi, a identificare percorsi e modelli, ma anche a marcare forte la necessità di cambiare.

Innanzitutto il cambiamento deve avvenire da noi e già ci è venuto lo stimolo, per problematiche così complesse come quelle giovanili, di farci « *specialisti* », se non operatori veri e propri, per mettere in campo le nostre competenze amministrative che comportano specifiche conoscenze e non solo qualità « *politiche* », recuperando, cioè, il significato e la funzione nobili della politica. Non basta, inoltre, a questo proposito menar vanto delle nostre iniziative ed attività a fronte della passività o, addirittura dell'assenza di altri livelli istituzionali; né tanto meno bisogna dimenticare che la complessità dei problemi che vogliamo affrontare richiedono umiltà, disponibilità, coraggio a sperimentare il nuovo nell'ottica della perfettibilità e in definitiva un lavoro di lunga lena.

Dobbiamo tentare di svolgere la nostra funzione partecipando al lavoro di analisi puntuale che stiamo svolgendo e tenendo presente il quadro politico più complessivo.

A proposito, quindi, di strategie per la prevenzione e comunque dei temi centrali del nostro dibattito odierno mi permetto di sottolineare soprattutto due questioni.

Da tempo, oramai, identifichiamo le problematiche giovanili in termini di « *disagio* » e le colleghiamo ai dati di questa società in profonda trasformazione, avvertendo o lamentando spesso il fatto che la società stessa, a partire dalle istituzioni, mette in campo, se e quando può, risposte solo successive ai fenomeni verificati e quindi disattendendo gli obiettivi di prevenzione.

Io credo che, stando così le cose, dovremo imparare a « *convivere* » con il disagio giovanile recuperando, a fronte delle accentuazioni che spesso mettiamo sui correlati fenomeni di devianza e di negatività, anche gli aspetti positivi del disagio-crisi giovanile che può anche essere trasformazione positiva, apporto di rinnovamento sociale e politico e comunque stimolo alla crescita complessiva; tutto ciò a patto di ribadire l'ottica con cui si interviene, facendo dei giovani stessi i soggetti attivi delle strategie istituzionali.

In secondo luogo occorre ben riflettere e mettere nella giusta luce il carattere di « *isolamento* » delle nostre comunità.

Accanto agli aspetti negativi (mancanza di servizi in genere, rischi di emarginazione, ecc.) è opportuno rimarcare la positività della salvaguardia del territorio inteso come contesto socio-economico-culturale. È questa la politica che l'Ente locale, la Comunità montana, deve approntare perché, attraverso questa scelta e i conseguenti atti amministrativi, è possibile mantenere quell'identità culturale cui tanto teniamo e che ora viene considerato un valore sociale.

Trovare il giusto equilibrio tra sviluppo e salvaguardia, non snaturando i territori ed evitando, d'altra parte, il rischio di essere colonizzati, è la difficile sfida che ci sta di fronte.

Anche per questo è necessario ripartire da quella politica della partecipazione che eviti il rischio di scollamento tra società politica e società civile, con la presunzione degli amministratori, da una parte, di essere « *illuminati* » e con la « *ribellione* » delle comunità, dall'altra, che si sentono disattese.

Questi sono alcuni dei punti in discussione e la nostra attenzione deve mirare a compiere il necessario sforzo di orientamento per attivare le iniziative dei nostri Enti e contemporaneamente approntare idee e progetti chiari per ottenere i migliori risultati.

Accanto a quest'opera è necessario mettere in campo tutta la nostra esperienza e tutta la nostra forza politica per porci obiettivi a più lungo termine.

Da ciò che abbiamo maturato in questi incontri risulta evidente la necessità di andare oltre le occasioni di intervento dell'ormai mitico protocollo d'intesa tra il Ministero del Lavoro, le Regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM sottoscritto nell'aprile 1989: l'imperativo deve essere recuperarne lo spirito verificandone l'attuazione.

Infine, balza a tutti evidente la necessità di una legislazione complessiva, per le tematiche giovanili, a partire dalla legge quadro nazionale in materia di orientamento, che metta fine allo stato caotico di leggi, disposizioni, circolari ecc. in questo campo.

La « *reductio ad unum* » deve anche investire gli aspetti istituzionali sia a livello ministeriale che a livello di enti locali. Non è più possibile che competenze e iniziative in questo campo siano frammentate fra i ministeri dell'Interno, del Lavoro, della Pubblica istruzione, degli Affari sociali, dell'Università e della Ricerca Scientifica, senza un livello di responsabilità generale (sottosegretariato o commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che sovrintenda a una politica nazionale per i giovani. Come non è più ammissibile che non decolli un reale coordinamento fra le Regioni, in senso orizzontale, e un accordo verticale fra Regioni, Provincia, Comunità montana e Comune per coordinare e attuare gli interventi, mettere in campo le risorse, verificare gli obiettivi. Sono queste le ragioni della nostra iniziativa più ampia sulla quale chiameremo i nostri associati a intervenire per cambiare, pena i rischi di « *abbandono* » denunciati all'inizio. ■

L'autore è membro della Giunta Esecutiva Nazionale, delegato alle questioni giovanili dell'UNCEM.

Carlo Trevisan

LE RETI DI SERVIZIO E I COMPITI DELLE ISTITUZIONI

Di fronte alla constatazione di un'adolescenza vissuta, nella nostra società, in maniera sempre più *« sola »* e con difficoltà sempre maggiori nell'affrontare gli inderogabili *« compiti di sviluppo »*, quale deve essere il compito dell'Ente locale in ordine al sostegno a questa fase di sviluppo dei propri cittadini?

Se quattro-cinque anni fa lavorare per gli adolescenti poteva significare la creazione di centri aggregativi, in seguito ci si è accorti che le **strutture non erano la soluzione, che realizzare un centro per adolescenti voleva dire affrontare la bancarotta. Non è attraverso la creazione di un servizio *« ad hoc »* per ogni problema che emerge che noi riusciamo ad offrire delle risorse utili. Gli adolescenti non hanno bisogno di un nuovo servizio in più, hanno bisogno di un atteggiamento** diverso da parte della società degli adulti nei loro confronti. Se non cambia questo atteggiamento le strutture per adolescenti sono destinate a restare vuote. Ciò di cui c'è bisogno quindi è di una *« rete »* di occasioni, di risorse, di rapporti sul territorio che sia flessibile e disponibile ad essere continuamente messa in discussione dagli adolescenti stessi. Non è tanto l'assenza di servizi che rende critica la situazione dell'adolescente oggi, ma soprattutto l'atteggiamento dell'adulto (e quindi delle istituzioni) che tende generalmente a contrapporsi al minore in genere e all'adolescente in particolare. Le Istituzioni si sentono *« controparte »* rispetto agli adolescenti. Occorre un profondo cambiamento culturale di fondo che veda il superamento di vecchi concetti. Occorre ribadire che **il minore** non è a servizio dell'adulto, che l'adolescente non è solo colui che *« rompe »* la tranquillità degli adulti: adolescenti, giovani, anziani, immigrati devono convivere in un'unica realtà sociale perché non si risolvono i problemi degli adolescenti se non si risolvono contemporaneamente quelli degli adulti.

Perché gli adolescenti possano essere protagonisti bisogna che gli adulti abbiano il coraggio di lasciare gli spazi di protagonismo di non essere, loro soli, dei protagonisti. Finché prevarrà l'idea che l'adolescente è un *« minus »*, che è un oggetto da preparare, che è dipendente dagli adulti, che soli debbono capire qual'è il suo bene, certamente continueranno ad aversi situazioni di emarginazione e di disagio.

Occorre, dunque, un mutamento profondo negli atteggiamenti. Gli adolescenti soffrono del fatto di sentirsi esclusi, di non avere un proprio ruolo, un progetto concreto, di non essere credibili rispetto agli adulti; questo li porta a contrapporsi alla realtà. Occorre più che mai offrire occasioni perché gli adolescenti riescano a dare un apporto costruttivo all'organizzazione sociale: questo significa creare una *« rete di rapporti »* (più ancora che una rete di servizi) fra le diverse istituzioni (servizi sociali, scolastici, ricreativi, sportivi, agenzie religiose, associazioni, cooperative, etc.) per la realizzazione di un progetto comune *« unitario e integrato »* nel quale tutti i soggetti istituzionali, pubblici e privati, si mettono assieme per la realizzazione di un obiettivo comune di crescita degli adolescenti.

Ogni soggetto deve svolgere il proprio ruolo istituzionale e, per quello che sono le sue competenze, deve avviare innanzitutto uno sforzo di riflessione sull'identità degli adolescenti, bensì **mettendo assieme il comune sapere che ciascuno ha rispetto alla condizione degli adolescenti.** Occorre poi socializzare le cose che si fanno, mettere assieme le risorse delle singole realtà territoriali senza avere paura che altri tolgano spazi alle proprie inziative. Da questa riflessione complessiva possono emergere le prime scelte: quali servizi privilegiare? Quali creare ex novo? Quali eliminare? Questo significa realizzare dei progetti operativi nei quali ognuno abbia la sua parte, anche in sede di verifica delle singole scelte e dei risultati prodotti non basta dire *« ci interessiamo di adolescenti »*. Bisogna costruire un *« Progetto »*, confrontarsi con le metodologie della programmazione, declinare obiettivi molto chiari, individuare le risorse disponibili (non solo finanziarie, ma risorse in senso globale, quindi anche disponibilità, interesse, esperienze) e prevedere verifiche puntuali.

Quest'ultimo aspetto, quello appunto della verifica, è un elemento indispensabile nella realizzazione di un *« Progetto adolescenti »* anche se, purtroppo, raramente viene posto in essere. Ma per far questo occorre organizzarsi, imparare a realizzare una metodologia, avere dei parametri ben precisi, uscire cioè completamente da qualsiasi logica di improvvisazione e di *« politica del contingente »*.

Un elemento indispensabile per avviare una *« rete di rapporti »* in grado di sostenere la crescita psicologica dell'adolescente è la **formazione degli operatori** del progetto. Questi infatti devono essere pedagogicamente preparati a trattare con gli adolescenti (che sono diversi dai giovani) conoscendone le problematiche, le caratteristiche e le esigenze; di conseguenza devono saper utilizzare la metodologia pedagogica più appropriata. L'Ente locale quindi, più che creare strutture ed attività *« nuove »*, deve **investire nella qualificazione degli operatori** impegnati con gli adolescenti.

Per far questo però occorre avere una certa chiarezza sul ruolo dell'operatore e sulle sue caratteristiche professionali. Non è possibile concepire la condizione di operatore come il *« punto di sfogo »* del disoccupato generico, desideroso di un qualsiasi posto: ne farebbero le spese gli adolescenti.

Occorre invece individuare persone motivate e qualificare professionalmente sulla base di una indispensabile distinzione propedeutica l'animatore di base e l'operatore di staff.

— Gli animatori di base dovrebbero essere giovani disponibili a dedicare parte del loro tempo ad attività con gli adolescenti (non intenzionati quindi a fare necessariamente di questa attività la loro professione), oppure operatori di base (istruttori sportivi, d'arte, etc.). Per la loro attività di *« aggancio »* dei gruppi di adolescenti andranno previsti percorsi formativi brevi, ma intensi.

— Gli operatori di staff dovrebbero essere invece operatori a tempo pieno con funzione di attivazione e promozione, programmazione e coordinamento di diversi organismi ed équipes.

Prevedere investimenti sostanziosi e coordinati in questo settore è l'elemento propedeutico ad un intervento che sia più attento all'ascolto dei bisogni e ad un miglioramento della qualità dei rapporti che a facili, ma inutili, risposte *« strutturali »*.

Tutto ciò è ancora più evidente nelle *« piccole realtà »* dove l'emarginazione logistica e culturale è più forte, dove le risorse di esperienza sono minori, dove, d'altra parte, il senso di solidarietà della comunità è maggiormente sentito.

I progetti giovani e adolescenti delle aree metropolitane sono stati analizzati, vagliati, sostenuti per molti anni, ora non è più possibile nascondere l'esistenza di un'altra realtà portatrice di cultura e organizzazione peculiari: la realtà dei piccoli comuni. Con questa realtà debbono essere costruite politiche sociali saldamente legate al territorio e alla comunità ed evitando di cadere nella tentazione della colonizzazione rispettare le specificità di ogni singola realtà.

Ci si interessa, infine, dell'adolescente nei piccoli comuni perché mossi a sviluppare strategie di **prevenzione**. Anche in questo caso se non si vuole che la prevenzione sia una parola vuota occorre porla tra le priorità e trovarle metodologie e strumenti di intervento. Prevenzione vuol dire impegnarsi ad individuare le cause del malessere, le situazioni a rischio ed intervenire precocemente su queste. Agli adolescenti non si può pensare solo da quando diventano emergenza, disastro, prima pagina sui giornali. Far prevenzione significa far sì che **esista una dimensione educativa** in grado di educare gli adolescenti ad affrontare con la stessa forza e la stessa energia i momenti di felicità e di gioia come quelli di sofferenza e di malattia. ■

L'autore è Direttore dell'Ufficio Studi e Cooperazione Internazionale del Ministero dell'Interno

Augusto Palmonari

ADOLESCENTI E COMPITI DI SVILUPPO

L'adolescenza è quella fase dello sviluppo umano compresa fra gli 11 e i 18 anni nel corso della quale l'individuo acquisisce le competenze idonee ad inserirsi nel mondo adulto. Nel processo di cambiamento personale che costituisce l'adolescenza, entrano in gioco sia fattori biologici sia fattori sociali e psicologici di vario genere. È ampiamente accertato, infatti, che l'adolescenza incomincia in rapporto coi fenomeni biologici della pubertà e coi problemi socio-psicologici che si generano in rapporto con essi. La crescita dell'individuo prosegue poi marcata da un processo progressivo di distacco dalla famiglia e di centraggio sempre più accentuato sui gruppi di coetanei percepiti come luogo di sperimentazione nell'incontro con valori nuovi ed originali. Tramite il gruppo di coetanei, l'adolescente ha la possibilità di sperimentare nuovi ruoli sociali, di mettere alla prova se stesso di fronte a compiti impegnativi, di verificare con gli altri le scoperte che sta facendo circa la realtà. In tal modo l'adolescente precisa i propri atteggiamenti di fondo nei confronti di se stesso e degli altri. Questo, fra l'altro, avviene anche grazie alla maturazione raggiunta da ogni adolescente nel contesto della interazione sociale, della capacità di far uso del pensiero formale, di considerare, cioè il proprio rapporto col mondo non soltanto in termini concreti ma anche ipotetico-deduttivi.

Quando i punti qualificanti del proprio rapporto con la realtà sociale sono precisati, l'individuo conclude la propria fase adolescenziale, allenta progressivamente i propri rapporti con il gruppo dei pari e inizia, per così dire, la carriera di adulto. Fra i punti qualificanti del rapporto della persona con la realtà sociale, si intendono, fra l'altro, i seguenti: il soggetto si sa impegnare autonomamente in un compito preciso e continuativo, il soggetto sa impegnarsi in un rapporto etero-sessuale progettato come continuativo in amicizie solide e durature nel perseguimento di obiettivi dotati di valore, consapevole che ogni impegno serio in direzioni significative implica la rinuncia ad impegnarsi in altre direzioni altrettanto interessanti e dotate di valore.

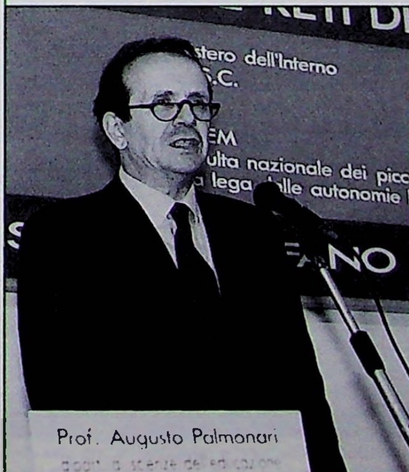
C'è un momento preciso in cui l'adolescenza si conclude, momento che può certamente variare da persona a persona ma che ha questi segnali sociali evidenti. Occorre sfatare quel modo di pensare che è sempre più diffuso secondo cui l'adolescenza si è allungata. È opportuno mantenere l'adolescenza nei suoi confini e distinguerla da quella fase successiva che può essere chiamata per comodità giovinezza.

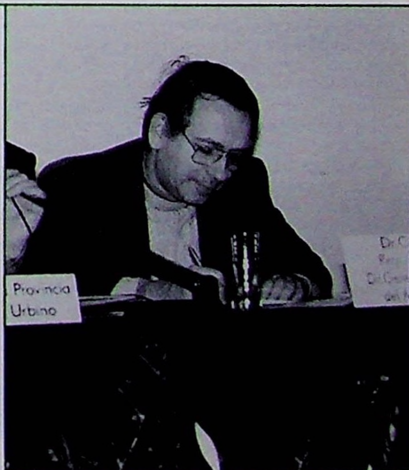
L'adolescenza è una condizione sociale legata alla complessità dell'età contemporanea, condizione caratterizzata per i mutamenti rilevanti che l'individuo deve affrontare, da conflitti e da tensione. Occorre studiare l'adolescenza di tutti, l'adolescenza così come si presenta nel nostro contesto sociale, « *adolescenza normale* » per dire il modo più frequente con cui i giovani di diversi gruppi vivono l'adolescenza e anche per comprendere più a fondo i fenomeni di devianza che contrassegnano, certamente, ma sono largamente minoritari, la fase adolescenziale.

Per il tipo di discorso che qui ci preme, cioè di collegare il discorso della adolescenza a quello della politica sociale e della rete dei servizi, è importante soffermarsi sull'aspetto socio-psicologico che contrassegna l'adolescenza e cioè sul fatto che tutti i cambiamenti fisico-pulsionali cognitivi sul piano sociale si concretizzano in un cambiamento significativo nel sistema di sé di ogni soggetto.

L'adolescente è costituito da una serie di trasformazioni che il soggetto affronta e che sono sintetizzate in questo cambiamento del sistema di sé; questo cambiamento però è elaborato in modo differenziato a seconda del tipo di modelli culturali che il soggetto ha di fronte. Il dato costitutivo del nostro momento è che il soggetto ha di fronte abitualmente più di un modello culturale e fra di questi deve, volente o nolente, maturo o non maturo, vogliano o non vogliano i genitori, scegliere, e talvolta le scelte avvengono in condizioni di precarietà abbastanza consistenti. Certamente le differenze di condizioni sono connesse a questa diversità del mondo esterno, degli insiemi di valori che costituiscono il nostro mondo sociale, ma sono costituiti anche dalle condizioni stesse in cui l'adolescente sta crescendo. Altra è l'esperienza del ragazzo e della ragazza, altra è l'esperienza dello studente o del lavoratore, altra è l'esperienza di chi cresce in una piccola comunità, o di chi cresce in una città media o in una metropoli. Evidentemente tutte queste cose, quando si parla di adolescenza devono essere tenute presenti, sfuggendo alla tentazione esemplificatrice secondo cui l'adolescenza è un'entità assolutamente unica, che non risente di questa variegata condizione.

All'interno di una cultura di questo genere ci sono degli adolescenti più visibili e socialmente esistenti, altri giovani meno visibili per cui la loro esistenza sociale è quasi negata. C'è una sorta di prototipo di adolescente che sarebbe tipico del nostro contesto sociale e che è lo studente. All'interno di questa schematizzazione sono praticamente non visibili i lavoratori e le lavoratrici, per cui adolescente vuol dire studente, parlare di giovani vuol dire rivolgersi alla scuola e non tener conto che un terzo di giovani dopo i 15 anni non è nella scuola in Italia. Ancora meno visibili sono i cosiddetti gruppi marginali, i gruppi cioè dei soggetti che magari né studiano, né lavorano, che vivono nelle zone più marginali delle grandi città senza trovare un proprio tipo di collocazione sociale preciso, e che finché non creano dei problemi sono considerati come praticamente non esistenti, tant'è vero che molto spesso questi gruppi marginali creano proble-





A sinistra il Prof. Augusto Palmonari, a destra il dr Carlo Trevisan

---

L'autore è Docente al Dipartimento di Scienze dell'educazione dell'Università di Bologna

mi per rendersi visibili, per uscire da quella situazione di invisibilità totale in cui si sono inseriti.

La politica sociale nei confronti degli adolescenti deve occuparsi in qualche modo e premunirsi in termini molto precisi, dal cadere nei tranelli posti da queste rappresentazioni semplicistiche e relativamente astratte dell'adolescenza che sono fornite dalla cultura dei mass-media. Una linea metodologica da assumere è quella di prendere in considerazione gli adolescenti non in quanto realtà astratta ma in quanto realtà concreta, cioè soggetti precisi, ragazzi e ragazze ben identificati che debbono affrontare nella realtà in cui sono inseriti dei compiti evolutivi o compiti di sviluppo in rapporto a tutti i fattori sociali con cui gli adolescenti debbono confrontarsi. I compiti di sviluppo sono nella terminologia accademica, quei compiti da affrontare e da risolvere al fine di diventare adulto o adulta che ogni adolescente deve affrontare. In fase adolescenziale ne sono presenti alcuni particolarmente significativi che riguardano appunto la capacità di ragionare in modo ipotetico e deduttivo, cioè in modo astratto e non solo in modo concreto, la capacità di progettare il proprio futuro, la capacità di dominare la realtà con la propria razionalità, la capacità di esprimere le proprie risorse potenziali ecc. Una serie di obbligazioni che gli adolescenti hanno certamente di fronte ma non considerati come identici per tutti gli adolescenti ma specifici interpreti in modo personale all'interno della situazione in cui ciascuno di essi vive. In pratica l'unico modo per conoscere i compiti di sviluppo che gli adolescenti devono affrontare, occorre studiare l'adolescente nel contesto in cui vive, individuare i problemi concreti che ogni giorno deve affrontare nel suo cammino verso la sua autonomia e le strategie che utilizza per superare tali compiti di sviluppo, il tipo di aiuto che trova nell'ambiente in cui si trova inserito, il tipo di ostacoli fondamentali che la risoluzione di quei compiti di sviluppo trova nel contesto stesso in cui si trova inserito. La nozione di compiti di sviluppo è particolarmente utile perché permette di capire come pur dovendo affrontare gli stessi ordini di problemi gli adolescenti possono uscirne o senza eccessive fatiche o con difficoltà estremamente dure, tanto a volte da non riuscire a diventare adulti.

Il compito di sviluppo fondamentale è quello di trovare una continuità sincronica e diacronica di sé da parte dei soggetti nel senso di portare a buon termine quella lotta per l'identità (per riconoscere in se stessi sempre la stessa persona) che è in qualche modo il culmine e il fondamento di tutta l'esperienza adolescenziale. In questo momento della conclusione di un certo tipo di impegno per la definizione di una propria identità è rilevantissima l'importanza del distacco dalla famiglia. Ciò ovviamente non avviene di punto in bianco ma è un processo che si innesca fin dal primi momenti dell'adolescenza ed è un fatto fisiologico che le famiglie sono tutte chiamate a capire per cui c'è il compito di sviluppo dell'adolescente di uscire dalla famiglia, c'è il compito della famiglia di creare le condizioni perché il figlio possa uscirne senza drammi e senza sentimenti di colpa.

Un altro elemento di particolare importanza in questa fase della crescita è ritrovare una logica in base a cui la propria identità possa essere trovata e confermata almeno in qualche misura. In questa fase in sostanza una importanza di particolare rilievo ha il gruppo di coetanei. Esso non può essere identificato puramente e semplicemente con il gruppo classe all'interno dei quali i ragazzi e le ragazze, nella maggior parte dei casi, vivono. Il gruppo dei coetanei si deve intendere come quel gruppo di soggetti, più o meno della stessa età, che si incontrano più o meno sistematicamente o all'interno di un quadro istituzionale associativo da loro scelto e non imposto dagli adulti o all'interno di un gruppo che non ha alcuna finalità di tipo istituzionale, ma che ha una funzione estremamente rilevante sul piano del sostegno emotivo e sul piano della sperimentazione dei ruoli sociali.

Nello studio definito come « *Gruppo di Bologna* », il dato fondamentale che emerge sembra essere questo; il 90% dei ragazzi e ragazze in età adolescenziale (cioè dai 14 anni in avanti) — i 12-13 anni sono più gli anni delle amicizie del cuore quindi dei rapporti molto stretti con un coetaneo o una coetanea dello stesso sesso in cui i soggetti confrontano in qualche modo la propria individualità e cominciano a uscire dal contesto famigliare per aprirsi a dei rapporti con gli altri — vive una esperienza intensa all'interno del gruppo di coetanei. Gruppo che non è più identificabile con la scuola sia perché questo dato riguarda anche i non studenti, sia perché è costituita molto spesso da compagni e compagne di scuola, ma anche da ragazzi presenti e che vivono nello stesso ambiente per esempio nella stessa zona della città. Questi gruppi in genere non sono percepiti dagli adulti; nel senso che pur avendoli quotidianamente sotto gli occhi, proprio perché apparentemente non hanno alcun significato, gli adulti tendono a considerarli non come gruppi, ma come puri e semplici aggregati privi di qualsiasi senso.

Il 70% sul 90% generale di ragazzi si incontra in gruppi. Fa la scelta di stare con i coetanei senza nessuna apparente finalità. Osservazioni sistematiche da questo punto di vista hanno mostrato che: primo, questi gruppi a differenza di quello che succedeva anni fa sono sempre nella larghissima maggioranza costituiti da maschi e femmine; secondo, nelle grandi città, in genere questi gruppi sono costituiti da soggetti più o meno della stessa classe d'età ed omogenei dal punto di vista sociale, nel senso che sono costituiti da ragazzi e ragazze provenienti dallo stesso strato sociale. Non sono luoghi in cui si incontra l'apprendista con lo studente del liceo, sono ragazzi che frequentano più o meno lo stesso tipo di scuola, gli stessi tipi di ambiente e in genere non comunicano con ragazzi di altri gruppi costituiti da soggetti provenienti da classi diverse dalle loro. Però sono presenti come gruppi autonomi all'interno di tutte le classi sociali. Quando si chiede a questi gruppi di descrivere dove gli adolescenti, dove i giovani nel loro ambiente di vita si trovano abitualmente, mostrano di conoscere profondamente la mappa dei gruppi presenti nel territorio in cui loro stessi vivono. Magari definisce se stesso in termini molto differenziati da tutti gli altri, però sa bene dove gli altri si trovano e il tipo di attività prevalente. Per esempio in ogni quartiere delle grandi città ci sono dei gruppi di soggetti che fumano spinelli e talvolta usano anche la droga pesante. Tutti i gruppi che li circondano sono consapevoli che all'interno di quei gruppi succedono quelle cose particolari, ma da un lato non intervengono e dall'altro in qualche modo dichiarano la propria totale estraneità, rispetto ai gruppi di questo genere.

Inoltre, all'interno dei gruppi vigono delle regole precise, che se non rispettate, o si viene espulsi oppure si viene sottoposti a delle reprimende tali da indurre a decidere se restare, accettando le regole violate o se andarsene. Per ciò questi gruppi hanno una mobilità relativamente elevata. Nel senso che si costituiscono, vivono alcuni mesi di stretta interdipendenza e poi si sciolgono costituendo altri gruppi, congiungendosi con altri e così via. I rapporti fra ragazzi e ragazze, hanno una diversità notevole. C'è un dato nelle ricerche fatte che evidenzia che, mentre nei gruppi delle classi più elevate, la presenza delle ragazze è una presenza più attiva, e a volte quasi connotata nel senso di fornire il leader al gruppo, è una presenza molto critica all'interno delle situazioni deprivilegiate nelle zone marginali delle città. Questo è uno degli elementi rilevanti che deve essere tenuto presente nell'avvicinare il problema dei gruppi.

Due parole sulle diversità dei gruppi nei piccoli centri. C'è un'omogeneità minore all'interno dei gruppi stessi: ci sono più rappresentanti di età diverse, c'è una presenza di soggetti provenienti da stratificazioni sociali relativamente diverse.

Nel piccolo centro sembra essere dominante il fatto della prossimità fisica fra tutti, ragazzi e ragazze, che costituiscono i gruppi. Inoltre all'interno di situazioni di questo genere, la presenza femminile è apparentemente meno continua, probabilmente perché nei piccoli centri il controllo sulle ragazze, il controllo sociale della famiglia, continua ad essere particolarmente elevato. Mentre nelle grandi città le ragazze e i ragazzi, i gruppi si trovano in ambienti relativamente differenziati da quelli in cui si trovano anche gli adulti, nei piccoli centri i gruppi sembrano avere più possibilità d'entrata negli stessi luoghi in cui si ritrovano gli adulti. Il bar dove si trovano gli adulti in pratica è anche il luogo in cui si trovano gruppi, in modo abbastanza prolungato. Il dato significativo è che questi gruppi devono essere assunti con particolare interesse, perché sono luoghi in cui il processo di socializzazione dei soggetti avviene in modo rilevante. All'interno di questi gruppi si discutono ed elaborano in maniera diretta e immediata tutti i problemi che le famiglie loro pongono e certamente le posizioni che il soggetto riprenderà in famiglia, sono posizioni elaborate all'interno dei gruppi.

In fondo anche la preoccupazione nei confronti dei mass-media e dell'influenza che possono avere, può essere moderata dal fatto che all'interno dei gruppi tutto quello che i mass-media apparentemente fanno passare, viene ripreso e in alcuni casi accettato, ma molto spesso fortemente criticato e rigettato. Questi gruppi, in definitiva, non devono essere vissuti come minaccia sociale, ma come uno degli strumenti fondamentali di socializzazione costruttiva. Il problema è che non restino isolati e possano dialogare con gli adulti. La rete dei servizi può qui svolgere una funzione estremamente importante. Si è parlato delle problematiche adolescenziali prevalentemente in termini di compiti di sviluppo. Con un certo tipo di riflessione in chiave quasi filosofica si può immaginare che questi compiti di sviluppo rappresentino delle sorte di doveri irrinunciabili che gli adolescenti debbono adempiere: gli adolescenti non possono sfuggire al compito di crescere. Il compito di crescere, richiede tutta una serie di cambiamenti di sè che possono essere anche costosi. Ora, in accordo con un'etica personalistica esigente, ai doveri che si riconoscono a tutti, corrispondono dei diritti che la comunità deve rispettare e garantire. Il problema fondamentale dei giovani, il loro diritto fondamentale è quello di non essere considerati un'eccedenza sociale come spesso oggi succede, un'entità che crea problema, ma essere visto per quello che effettivamente è, e cioè un soggetto in grado di portare della ricchezza alla società. Dal rispetto di questo diritto fondamentale e generale, discendono altri diritti connessi al poter essere aiutato socialmente a liberarsi di ogni forma di dipendenza, il diritto ad esprimere le proprie risorse e le proprie potenzialità, il diritto a costruire un'esperienza e a trovare un senso alla propria vita, il diritto ad allargare i propri orizzonti culturali e di trovare strumenti adeguati per affrontare il mondo complesso attraverso la scuola, attraverso l'apprendistato.

In questa chiave la politica sociale verso l'adolescente può avere un significato e un respiro di particolare rilievo. ■

Mariena Scassellatti Galetti e gli operatori del Progetto Giovani

L'ESPERIENZA DELLA VAL PELLICE

La nostra storia: quale l'avvio

L'esperienza di territorio-laboratorio di ricerca e di cultura per la salute che abbiamo, con poche risorse, cercato in Val Pellice di attivare ha dato stimoli per la prevenzione, oltre che per il recupero.

Nel 1980/81 con il recupero dell'esperienza degli operatori sociali, ma anche e soprattutto dei cosidetti « *esperti grezzi* » che avevano dati e conoscenze informali sul problema giovanile, abbiamo costruito — rispetto alla salute — la mappa dei rischi e dei problemi per l'età evolutiva e quindi anche per la fascia adolescenziale (la speranza è ora di poterla verificare e aggiornare attraverso i Distretti di base).

A partire dal 1982 in base ad un contributo regionale per una sperimentazione sul tema della adolescenza a rischio, erogato al Servizio Socio-Assistenziale dell'Assessorato all'Assistenza si sono concretizzate riflessioni, ipotesi, obiettivi che sempre più avevano preso corpo attraverso il Servizio Sociale attivato a livello prima di Consiglio di Valle (1966) e poi di Comunità montana (1973).

È stata una costruzione lenta e faticosa, un percorso di ricerca con punti oscuri e sofferti rispetto all'identificazione e disponibilità di strumenti efficaci per prevenire e recuperare.

Estremamente difficile è stato sempre ed è il reperire risorse per « *arrivare prima* ».

Era infatti la prevenzione primaria che avremmo voluto perseguire, attivare, concretizzare; la prevenzione « *non più in termini riduttivi ma più globali ed educativi* ».

Il territorio è apparso contenitore di bisogni ma anche sempre più laboratorio di ricerca, attivatore-coordinatore di risorse, promotore di rapporti.

La nostra utopia era fare prevenzione cioè « *arrivare prima* » della devianza, del disadattamento, dei provvedimenti giudiziari, dell'etichettatura, della marginalità e poter « *avvertire* » circa gli effetti di tali fenomeni.

Per questo nel 1984 si è formalizzato « *il progetto adolescenti a rischio* » avviato subito da operatori del Servizio Sociale e della Comunità montana insieme ad esperti-tecnici anche con funzioni educative.

Il progetto voleva diventare SPAZIO GIOVANI, cioè:
— uno spazio concreto
— un momento di promozione culturale
— un laboratorio di sperimentazione
— un portavoce dei gruppi meno provvisti di risorse economiche e culturali
— un'opportunità di informazione, di comunicazione, di conoscenza
— un aggancio, sostegno e coinvolgimento per le diverse Associazioni
— l'avvio per un processo di costruzione di un progetto giovani, globale, progetto di territorio, o meglio della comunità locale, pensato e gestito con i giovani, cioè di SPAZIO GIOVANI.

Certo non è stato semplice, certo è necessario ancora « *tempo per pensare* », per comprendere bene « *dove si vuole andare* », il come arrivarci, con quale metodologia e risorse, come lavorare insieme tra risorse nella comunità locale.

Anche il Distretto di base si è rivelato uno strumento efficace, se dotato di mezzi adeguati; è « *alla porta dei cittadini* » e può meglio « *leggere* » il territorio.

Nella zona montana i giovani e gli adolescenti sono spesso isolati per le condizioni oggettive fisico-ambientali, che non stimolano ad utilizzare o ricercare spazi e risorse esterne.

Le carenze di risposte per il tempo libero, a livello di trasporto, di spazi educativi e di operatori, di occasioni di inserimento e occupazionali, rafforzano « *lo scollamento tra bisogni ed opportunità, rendendo concreto il disagio e tangibile il rischio di disadattamento* ».

I segnali di disagio aumentano e sono alcolismo, tossicodipendenza, maternità casuali e non volute, abbandono scolastico, solitudine, a volte... suicidio, anche insieme.

Come attivare una programmazione per obiettivi e una metodologia di rete

Si è detto che salute è globalità, che vi è interconnessione tra i bisogni; per questo occorre allora:
— SAPER dove si vuole andare attivando una programmazione per obiettivi e non più per compiti
— l'INTEGRAZIONE delle risorse perché c'è connessione tra i bisogni
Occorre — è urgente — voler fare prevenzione arrivando
— prima che sorga la deviazione
— prima che peggiori
— prima che il disagio entri « *dentro* », dal mondo

La programmazione per obiettivi è uno strumento che
significa:
— sistema informativo
— attenzione ai risultati
— attenzione alla propria professionalità
— formazione permanente (cioè non spreco ma « *produttività* »; vedi rapporto tempo/lavoro, tempo/formazione, tempo per pensare)
comporta
— il porsi all'interno della « *storia* » con l'attenzione rivolta al passato ed al futuro;



Questa, come altre foto dello « Speciale Giovani », si riferiscono ad attività sportive realizzate nell'ambito del « Progetto Giovani » della Val Pellice

— distribuzione della responsabilità del risultato generale all'interno di tutta l'organizzazione;
— una diffusa cultura gestionale;
esige
— di operare per piani di lavoro, che vuol dire:
• concretezza (porta a decisioni, evita dei sogni) e flessibilità
• cambiamento
• linguaggio comune
• coerenza rispetto agli obiettivi
• riutilizzo, impiego alternativo, modifica delle risorse
• lavoro di gruppo
• verifica
• valutazione
determina
il ricercare gli INDICATORI di efficienza, di efficacia, integrazione ed accessibilità, onde comprendere se COSA SI FA SERVE rispetto — soprattutto — a finalità, obiettivi e bisogni (quelli reali, non solo quelli espressi o indotti!).
È quindi valutare, programmare e riprogettare; tutto ciò perché la qualità di un servizio — come di un progetto integrato — si giudica dal risultato (e pensando ai minori è davvero responsabilità grande perché non sanno ancora parlare o non posseggono l'uso della parola o « *altri* », gli adulti, non vogliono che parlino!).

Tutto quanto si è detto non sono parole: sono fatti, sono esperienze concrete.

È ormai un CONTO CHE TORNA.

È necessaria una « *metodologia di rete* », tra risorse, per attivare e riscoprirne di nuove, rielaborando l'esperienza, perché ogni attore-risorsa divenga sempre più tale, in quanto realmente parte di un sistema che promuove autonomia attraverso risposte articolate.

L'intervento « *a rete* » deve divenire un modo di pensare degli operatori che si sentono parte di un sistema, di un gruppo-risorsa, che vuol promuovere risposte di salute per la persona, anche quindi per l'adolescente-persona, per il giovane-persona, (soprattutto per chi è più a rischio, dico come operatore sociale).

Lavorare insieme tra diverse professionalità significa migliorare la qualità della risposta identificata attraverso un'area culturale ed operativa comune ed uno specifico professionale che diminuisce di quantità ma cresce di qualità.

Si deve voler contare sulle altre risorse del territorio, della comunità locale se, come operatore-risorsa o pubblico amministratore-risorsa si vuol programmare e ricercare salute-globalità.

Tutto ciò non sono espressioni formali; è l'esperienza concreta che indica nel quotidiano la « *via della speranza!* ».

È dunque un progetto di rete, di prevenzione e recupero (oltre che di cura, se necessaria) che secondo l'esperienza della Val Pellice — può significare, a seconda dei bisogni, dei problemi, delle richieste e degli obiettivi, rispetto al minore o all'adolescente e al suo nucleo:
— assistenza e supporti economici
— assistenza domiciliare integrata (socio-assistenziale, educativa, infermieristica, medica, riabilitativa)
— consultorio famigliare, pediatrico e per adolescenti, con controlli mirati di salute prima della nascita e dopo, durante la crescita e successivamente; e sul consultorio per gli adolescenti vorrei spendere due parole in più.

È un'urgenza, nell'articolazione di rete sul territorio;
manca, con una sua specificità per arrivare prima o più presto possibile, per essere un caposaldo della prevenzione. Pensiamo come può essere determinante « *l'accoglienza* », cogliendo stati di malessere famigliare, esistenziale e sociale.
Qualcuno afferma o constata che questa è un'età non gradita per la presa in carico da parte degli operatori; ci auguriamo davvero che non sia così.

Ed ancora:
— riabilitazione motoria e logopedica
— ausilii o protesi
— abbattimento delle barriere architettoniche
— sostegno psicologico medico ed educativo, non solo per la tossicodipendenza e alcolismo
— ospedale ben collegato sul territorio (ospedale sul territorio, non alternativo al territorio), che crede nell'alternativa al ricovero, che lavora con i distretti di base
— trasporti adeguati
— casa
— asilo nido (che accoglie anche i portatori di handicap)
— mensa scolastica ma anche pasti caldi a domicilio (magari portati dall'obiettore di coscienza in servizio civile), se c'è situazione di famiglia in difficoltà
— soggiorni di vacanza integrati
— opportunità per il tempo libero (non pieno di vuoto ma di occasioni positive per aggregare che assicurano, per gli adolescenti, ad esempio, spazi non guidati da adulti ma autogestiti nell'ambito di un progetto territoriale per i giovani)
— sedi di formazione professionale e di inserimento lavorativo, nodo assai problematico non solo per i portatori di handicap
— spazi alternativi alle misure detentive che recuperino o inseriscano (tra i minori detenuti sono in gran aumento i tossicodipendenti; tra i condannati e i denunciati una certa percentuale è costituita da nomadi e immigrati)
— volontariato a sostegni, inserito in un progetto di rete, non casuale o sostitutivo o integrativo, ma disponibile a lavorare insieme, per attivare risposte articolate e flessibili (per «*quel* » minore, per « *quella* » famiglia).
ed infine,
— INFORMAZIONE CHIARA ed accessibile, fornita con linguaggio vicino alla cultura dei destinatari (vedi anche accoglienza nel Distretto e nei servizi), rispettosa della verità
— educazione alla salute (vedi anche ambiente, sessualità, alimentazione).

E quando il mantenimento nella famiglia naturale dell'adolescente non è proprio possibile, attraverso il raccordo delle risorse di rete, possono essere risposta:
— l'affidamento famigliare
— la comunità alloggio
o l'adozione, per dare ad ogni minore magari anche grandicello o con handicap, una famiglia essenziale per la sua crescita equilibrata, verso indipendenza e autonomia.

Tutto ciò nella consapevolezza che, senza affetto, protezione, appoggio ed incoraggiamento, non si diventa « *grandi* ».

Tutto ciò per far prevenzione, cura e recupero.

Nel progetto di rete ha funzione determinante anche la Scuola che segue il bambino/l'adolescente-intero, non solo « *l'alunno* »; ciò perché attraverso un dialogo costante con la famiglia e il territorio, trovando un equilibrio tra meccanismi di selezione e maggior risposta alle attese e ai bisogni educativi dei giovani, si possa costruire di fatto un progetto di prevenzione, di crescita e promozione umana dei giovani ed, attraverso loro, delle famiglie e della comunità locale.

E poiché — ne siamo ormai certi — nella frammentazione non si fa salute, strumento privilegiato, modalità di cambiamento rispetto alla promozione anche per gli adolescenti, anche per i giovani, deve essere il Distretto di base.

Lo strumento Distretto di Base deve divenire suscitatore di risorse, distretto che trasforma in « *Comunità* ».

Volendo si può, volendo si potrebbe, in misura maggiore « *far distretto* » anche al servizio del giovane, nonostante le difficoltà e l'inadeguatezza delle risorse siano molte.

Infatti il Distretto ben coordinato, collegato e sostenuto da livello integrativo centrale, sia tecnico che politico, voluto dal Comune:
— diviene anche sede di individuazione della mappa dei rischi e dei problemi;
— esige nuova metodologia di lavoro, pluridisciplinare, d'équipe, tra le varie figure professionali;
— determina formazione permanente, ma richiede anche aggiornamento per le singole professionalità;
— comporta programmazione e piani di lavoro, verifica e valutazione.

Il Distretto (che non è un servizio ma è da privilegiare come sede d'intervento) può divenire riscoperta di una modalità di partecipazione e di coinvolgimento della comunità locale, partendo dal singolo, dal nucleo, dal gruppo verso la presa in carico del disagio, dell'emarginazione, cioè verso la salute attraverso una rete di risorse, non solo di attività e servizi.

Il percorso di ricerca sul territorio ha portato infatti all'ipotesi di risposte di rete, articolate in un distretto « *aperto* » che comunica, che coinvolge, che coglie gli eventi sentinella per promuovere prevenzione e recupero, oltre che cura, che è attento alla violenza sul minore e alla sua tutela.

Conclusioni

Il territorio-laboratorio con la rielaborazione dell'esperienza sofferta e ripensata ha dunque insegnato e « *detto* » molte cose.

L'augurio è di non doverle dimenticare ma di poterle applicare, di riuscire ad essere più efficienti e, soprattutto, più efficaci.

Volendo si può, volendo si potrebbe fare più SPAZIO GIOVANI.

Certo occorre avere strumenti e risorse disponibili, lavorare insieme.

I bisogni esistono anche se non li conosciamo e se facciamo finta di non vederli perché non abbiamo adeguate risorse per soddisfarli.

Il leggere i bisogni prima che si presentino, il continuare a vederli non è emotività, è lavorare-con il territorio come agenti di cambiamento, verso la salute.

Non esistono soltanto gli anziani che aumentano di quantità e di età; esistono anche i giovani di cui spesso ci accorgiamo quando è già tardi, quando bevono, quando si bucano o fanno i teppisti con la motocicletta o gli scippi.

Far vivere meglio i giovani è, del resto, fare anche prevenzione per l'anziano di domani.

Tutti dobbiamo fare « *protezione civile* » non solo per i boschi, ma anche per i minori, anche per gli adolescenti.

A volte la comunità sociale dà, a tal proposito, l'impressione di essere frammentata, spettatrice, incapace.

Lavorare insieme tra tecnici e politici, tra i vari servizi e livelli di intervento, tra pubblico e privato, tra risorse nella comunità locale, è ormai una esigenza scientifica irrinunciabile, non più da verificare.

Per qualche giovane lo Stato appare oggi solo come violenza, cartolina-precetto o scuola che non interessa.

Occorre rielaborare una pedagogia dei fatti che propone e trasmette valori di fondo, fondamenti etici, opportunità di autorealizzazione, speranza di un progetto di vita.

Schieriamoci, diciamo no al vuoto e alla disperazione determinata spesso dallo scompenso tra bisogni e risorse.

Attraverso il lavoro unitario di territorio vogliamo anche per i giovani, anche per i giovani in stato di disagio o con handicap, giungere dalla separazione all'appartenenza.

Per far passare i giovani da utenti a protagonisti occorre educare, informare, comunicare, far ricerca.

È dunque un progetto politico.

L'Associazione dei Comuni, la Comunità montana, l'USSL possono essere davvero un'opportunità da potenziare rispetto alla cultura dei bisogni, alla cultura della prevenzione; un'opportunità da non perdere. ■

Renato Mion

IL DISAGIO DEGLI ADOLESCENTI E DEI GIOVANI NEI PICCOLI E MEDI COMUNI INTERPELLA IL TERRITORIO

Premesse

Uno degli errori che forse inconsapevolmente si compie, quando si parla di condizione giovanile, è di considerare i giovani come una categoria a sè stante, mentre in realtà la separatezza del mondo giovanile rispetto al mondo adulto ed alla società in cui si trovano è una separatezza illusoria.

Di fatto *i giovani risentono su loro stessi gli influssi della società*, il buon o cattivo funzionamento del sistema sociale, e su questo background di tipo strutturale articolano poi anche il loro modo di essere e la loro progettualità.

Parlare perciò di condizione giovanile senza tenere conto di questo scenario potrebbe diventare anche fuorviante.

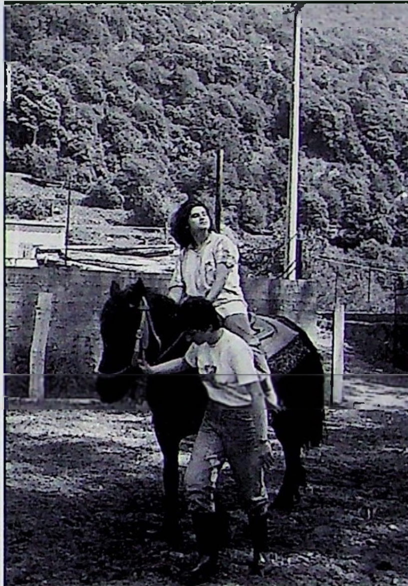
1. Nell'affrontare quindi l'analisi del disagio adolescenziale e giovanile nei piccoli e medi comuni è necessario preliminarmente chiarirci su *alcune premesse concettuali.*

Innanzitutto il *disagio è un termine* che sfugge ad una quantificazione precisa, proprio perché si riferisce in prima istanza ad una somma di vissuti soggettivi che includono sofferenza, frustrazione, insoddisfazione, ed alienazione riferibili genericamente all'insieme delle condizioni obiettivamente difficili e problematiche che pesano sui processi di maturazione personale e di inserimento sociale dei giovani, ed in particolare alla somma di inadempienze, ritardi, rifiuti che caratterizzano il rapporto delle istituzioni con i giovani.

È un *fenomeno molto più diffuso* di quanto se ne abbia la percezione da un punto di vista politico. Non è infatti solo caratteristico delle grandi città, ma esso tocca anche i medi e i piccoli centri, che pure avrebbero le condizioni strutturali più favorevoli per una vita a misura d'uomo, dove meno forte è l'anonimato e l'alienazione urbana, l'inquinamento e il caos del traffico cittadino, l'incontrollabilità e l'ingovernabilità dei vari processi sociali.

Tuttavia rimane pur vero che anche nei piccoli e medi comuni si stanno addensando *fattori* di disgregazione, di emarginazione, di isolamento, di povertà nuove e vecchie, di limiti strutturali e culturali che ne rendono precaria la vita sociale. L'esasperazione dei bisogni, il frenetico innalzamento delle attese, con conseguente richiesta di risposte adeguate ed esaurienti, misurabili oltretutto sulla soggettività personale, sta diventando patrimonio comune anche dei piccoli centri, i quali sono omogeneizzati culturalmente da una medesima pubblicità insistente e penetrante.

Il legittimo ma pur continuo confronto con



le evidenti disuguaglianze sociali (che nei piccoli centri acquistano maggiore visibilità e quindi carica frustrante), e con le difficoltà crescenti per un decoroso inserimento sociale sono tutti fattori che accrescono le frustrazioni e soprattutto il disagio giovanile, anche se meno intaccano quello adolescenziale, per la qualità diversa dei problemi da affrontare nelle due fasce di età. Per l'adolescente infatti certi problemi di rapporto più diretto con la società non sono vissuti con la durezza di quelli giovanili, come il processo di autonomizzazione, di qualificazione culturale, di inserimento professionale, di rapporto con il mercato del lavoro e dei fenomeni a tutto ciò connessi.

Il disagio inoltre va considerato non soltanto come semplice condizione statica, ma come un *processo dinamico*, che può diminuire, ma che può anche crescere, a seconda delle risposte che esso riceve dall'ambiente e sulla base delle risorse personali che l'adolescente e il giovane durante il processo formativo riescono far a maturare in se stessi: tale è la funzione dell'educazione.

In questo contesto oltre alle strutture istituzionali deputate alla prevenzione del disagio, *l'associazionismo* può diventare l'interlocutore più sensibile e più attento a coinvolgere gli organi istituzionali ad esso preposti, evitando da una parte il rischio di patologizzare globalmente tutta la realtà giovanile in se stessa, ma nello stesso tempo diventare stimolo critico e propositivo evidenziando che esso è frutto di specifiche carenze strutturali, di precise sperequazioni economiche, oltre che di profonde lacune culturali educative, come la mancanza di valori, di progettualità, di solidarietà sociale, di capacità di assunzione delle responsabilità.

Resta infine da prendere in considerazione *la natura stessa dell'adolescenza e della giovinezza* come due periodi della vita particolarmente esposti e vulnerabili in se stessi, proprio perché la persona è ancora in fase di formazione, soggetta perciò a processi psicologici di identificazione/desatellizzazione, di socializzazione/interiorizzazione, di identità/progettualità che danno origine a situazioni interiori di conflitto, che è necessario imparare a superare senza conseguenze traumatiche né per l'individuo, né per la società.

È la fatica del « *mestiere di uomo* » che soprattutto nelle prime fasi della vita si fa particolarmente precaria, anche perché mancano gli strumenti psicologici e formativi adeguati a tali soluzioni di equilibrio. La ricerca della propria identità non è priva di scontri né di vissuti sereni o scontati.

2. Lo studio del particolare fenomeno del disagio nei piccoli centri innesca pure tutta *una serie di interrogativi* che cercheremo di evidenziare problematizzando il tema, sulla base delle premesse avanzate.

In che misura si può parlare di disagio adolescenziale e giovanile? In quali termini? In termini soltanto di carenza di strutture o anche di dimensioni più profonde di carattere culturale, educativo, simbolico, di bisogni non realizzati, di aspirazioni frustrate, di esigenze inappagate?

Quali sarebbero allora *i bisogni specifici* di questi giovani dei comuni piccoli e medi? Differiscono da quelli degli altri giovani delle aree metropolitane? In che cosa? Sotto qual profilo? Rispetto a quali fattori specifici e propri di questo particolare ambiente socio-culturale?

Possiamo parlare anche di *risorse*? proprie dell'adolescente e del giovane? e specifiche anche del territorio stesso?

3. È possibile individuare una specifica *caratterizzazione dei comuni medi e piccoli* così da crearne una tipologia a sè stante? Possiamo arrivare a costruire l'identikit di un comune piccolo o medio in base alle sue risorse e ai suoi bisogni, oltre che a specifiche note distintive? Evidentemente non tutti i comuni sono uguali, e quindi dobbiamo tenere conto di una imprenscindibile differenziazione. Sarà perciò compito di ogni operatore fare l'analisi del suo territorio nelle sue dimensioni differenziatrici e vederne l'impatto sulle politiche giovanili. Però è necessario preliminarmente offrire una chiave di lettura che ne permetta lo studio.

Se questo può essere possibile a livello strutturale (di servizi e di spazi), lo sarà ancora a livello culturale, quando per la forza omologante dei mass-media, si sta diffondendo una proposta di modelli e di stili di vita che

---

L'autore è Direttore dell'Osservatorio della Gioventù dell'Università Salesiana di Roma

è generalizzata per tutto il Paese?

E allora in che senso parlare di specificità dei comuni piccoli e medi? E all'interno stesso di tali Comunità come si può parlare di una differenziazione zonale, che varia all'interno stesso della regione? Si possono individuare gli *indicatori* di tali differenziazioni?

La nostra riflessione tende a dare una risposta a questi interrogativi.

1. Verso una tipologia

Nel tentativo di individuare il contesto strutturale nel quale si vengono a collocare i giovani di queste zone, ci sembra di poter ipotizzare una serie di *tratti strutturali caratteristici* così definibili, quali indicatori di una certa qualità della vita e quali fattori di influsso sulla stessa condizione giovanile in termini di normalità o di disagio.

a) *A livello strutturale* converrà tenere presenti:
— L'isolamento fisico determinato dalle distanze fisiche, che incidono sui servizi e sui collegamenti comunali;
— Le dimensioni ristrette del Comune;
— La dinamica della mobilità geografica a livello di rapporto con la città verso cui i giovani gravitano
di pendolarismo: scolastico, lavorativo, del Tempo libero
di turismo regionale o nazionale, stagionale o permanente;
— La quantità e la qualità delle strutture dei servizi: scolastici, culturali, sanitari, associativi, di tempo libero, di spazi, e di personale formativo-educativo;
— Lo sviluppo dei settori dell'attività economica prevalente e il tipo di occupazione giovanile;
— I fenomeni emigratori e di spopolamento o ripopolamento stagionali o permanenti.

b) *A livello di indici* più verificabili da un punto di vista *quantitativo*, si possono indicare i seguenti, da tenere sotto controllo:
— l'indice di attività della popolazione: rapporto tra popolazione attiva e popolazione residente
— la variazione dell'indice di attività economica nel tempo
— l'indice di giovinezza
— l'indice di scolarizzazione
— l'indice di alfabetizzazione
— l'indice di disoccupazione giovanile
— il tasso di abbandono scolastico ai diversi livelli
— il tasso di audience-TV/ragazzi e i tipi di programmi
— l'indice di povertà delle famiglie
— i consumi delle famiglie e loro qualità
— gli indici di delinquenza e di criminalità giovanile
— la presenza di minori a rischio per handicap, per drop-out, per conflittualità familiare, per tossicodipendenza.

c) Infine utilizzando altri indici complementari usati dall'università di Glasgow per misurare *la qualità della vita*, si possono considerare i seguenti:
— la criminalità e la violenza
— la carenza dei servizi sanitari
— la carenza di strutture ricreative ed educative
— la carenza di strutture di formazione
— l'alto costo della vita
— i bassi salari
— l'elevato tasso di disoccupazione: globale, femminile, giovanile
— gli elevati tempi di spostamento: casa-lavoro-casa e casa-scuola-casa.

d) *A livello culturale*

Sarà necessario tenere sotto controllo alcune variabili che definiscono in termini simbolici tutto il complesso mondo giovanile.

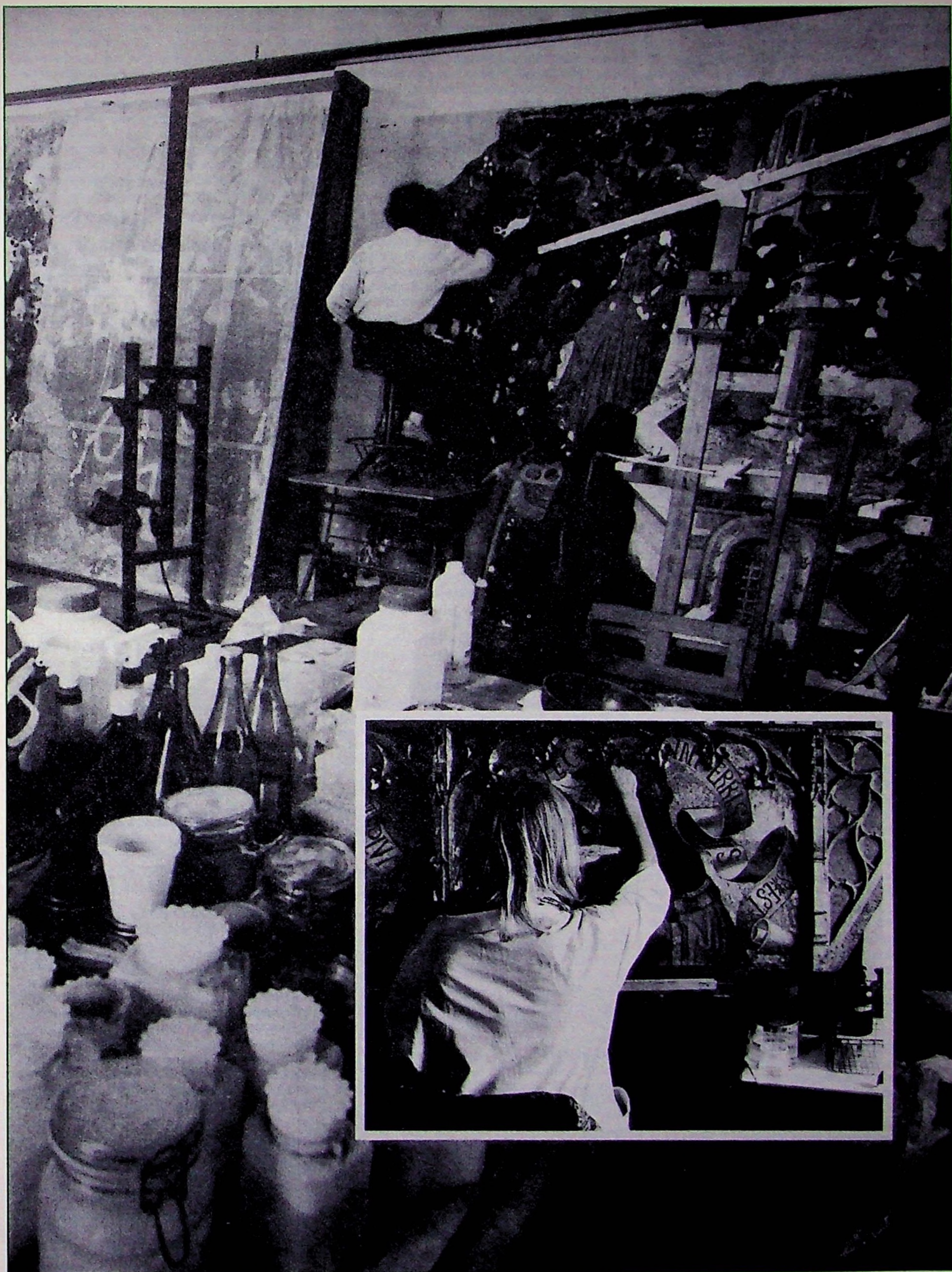
Essi sono
1. Analisi della qualità dei bisogni, i valori, gli ideali/aspirazioni, gli stili di vita, i modelli culturali, il loro rapporto con la condizione giovanile nazionale, le sfide specifiche dei giovani dei piccoli e medi comuni.
2. L'influsso e la forza de l'associazionismo locale, i mass-media, l'attrazione urbana e i suoi modelli: motivi e fattori.
3. L'andamento del rapporto tra continuità/innovazione, tradizione/sviluppo.
4. I processi di de-urbanizzazione e/o contro-urbanizzazione.
5. La particolare sensibilità sociale-solidaristica, partecipativa, politica, ecologica.

2. Disagio giovanile e Comuni piccoli e medi

All'interno di questa problematica su quale base si può caratterizzare il disagio giovanile in generale?

Due sono generalmente i fattori del disagio:

a) quelli di tipo *psicologico*,
b) dati dall'equilibrio tra bisogni e risorse personali, dalla capacità di controllo delle proprie dinamiche psichiche nei vari settori dell'affettività, delle relazioni interpersonali, dell'intelligenza, della comprensione e gestione corretta della realtà: si tratta di abilità umane, for-



Il restauro dei beni culturali: una nuova opportunità di lavoro per i giovani

matesi e cresciute attraverso i processi educativi e orientate alla realizzazione del progetto di sè, degli ideali della propria vita, ... se gli adulti sono riusciti a farne percepire alcuni che meritano di essere vissuti. Forse la lunga catena dei suicidi adolescenziali e giovanili di questi giorni stanno a denunciare questa lacuna del mondo adulto.

Sono infatti chiamati in causa i soggetti educativi come la famiglia, la scuola, l'associazionismo, il gruppo dei pari, la Chiesa, l'ambiente e i servizi del paese e del territorio, che possono essere vere e proprie risorse educative per lo sviluppo umano completo della persona del giovane. Anzi lo debbono essere, per rispondere ad un preciso dovere coessenziale e funzionale alla loro stessa natura.

b) quelli di tipo *sociologico*,
determinati prevalentemente dalle condizioni sociali, dalle istituzioni deputate alla loro formazione e dal loro specifico impatto sulla struttura di personalità degli adolescenti e giovani. Entriamo qui nell'ambito della capacità educativa di queste agenzie, per quanto è proprio della loro stessa natura. Certamente non si tratta che lo Stato diventi il pedagogo dei giovani, creandoli a sua immagine e somiglianza, ma piuttosto che esso offra tutte quelle *condizioni ottimali* perché lo sviluppo dell'adolescente avvenga nel migliore dei modi.

È il servizio alle persone e insieme alla società che gli viene richiesto. È il migliore investimento di capitali che una società possa fare, quello di *investire nell'educazione*, che non è soltanto l'istruzione o la competenza professionale, ma intacca la stessa qualità di uomo che a sua volta animerà poi le strutture sociali, operando quella trasformazione di tensione morale, di credibilità degli adulti e delle strutture che tutti si auspicano. Questo diventa allora l'obiettivo più alto e più nobile della politica, anche per l'amministratore pubblico.

A livello puramente strutturale, (dove il disagio è determinato da cause reali e oggettive, indipendenti dal soggetto), uno dei fattori maggiormente disturbanti oggi è la crescente *accentuazione delle disuguaglianze sociali, e il deterioramento della politica*.

Le ricerche sociologiche ci parlano di un aggravarsi della disuguaglianza sociale ai diversi livelli. Ne rileviamo almeno tre:

— Disuguaglianza nella mobilità sociale ascendente:
per un giovane della classe alta la possibilità di restarvi è tre volte e mezza superiore alla probabilità di un giovane della classe media di passare alla classe alta.
— Disuguaglianza nella povertà:
l'11% delle famiglie italiane sono in situazione di povertà. Di esse il 5,5% sono in situazione di povertà estrema.
L'analisi per gruppi di età rileva che il 20% è in età dai 14 al 25 anni e un altro 20% è in età sotto i 14 anni.
— Disuguaglianza nei consumi:
il 10% delle famiglie ha una spesa mensile di L. 404.000; vi è poi un altro 10% che ha una spesa mensile di L. 5.166.000: cioè il 10% spende il 2,2% della spesa totale, e l'altro 10% ne spende il 28,6%.

Ora il *disagio giovanile* non è un fenomeno legato soltanto all'età, ma il disagio viene qui considerato *come una condizione oggettiva*, non solo come uno stato d'animo, o come una situazione psicologica. Se il disagio viene determinato dalle condizioni di vita, esse trovano la loro origine nel sistema delle disuguaglianze sociali.

Disuguaglianze rispetto a che cosa?
Rispetto alle condizioni di vita oggettive, alquanto precarie.

Di qui si può dire che disuguaglianza è un disuguale accesso alle risorse, un disuguale modo di partecipare ai privilegi e alle ricompense che la società mette a disposizione.

Nelle piccole comunità o centri ristretti tale disuguaglianza emerge molto più che negli agglomerati urbani, rendendo problematica per l'amministratore una sua soluzione fattibile entro i limiti realistici delle sue competenze.

Quali sono *le aree* più facilmente esposte a tale rischio di sviluppo del disagio?
la famiglia, la scuola, l'inserimento lavorativo, le relazioni interpersonali, le risposte che l'ambiente offre ai diversi bisogni adolescenziali, come sono:
il bisogno di comunicazione, il bisogno di confronto e scambio con adulti significativi (genitori, educatori, insegnanti), il bisogno di comprensione di se stessi, della propria vita affettiva, delle proprie attitudini, il bisogno di stare in gruppo con obiettivi condivisi, il bisogno di avere punti di riferimento; il bisogno di avere modelli credibili e coerenti, il bisogno di saper programmare il proprio futuro sulla base delle proprie esperienze e dell'analisi della realtà, il bisogno di autonomia e di assunzione di responsabilità nel sociale, invitati a partecipare al momento della elaborazione dei progetti, con possibilità di essere ascoltati e capiti, il bisogno di approvazione sociale e di riconoscimento, il bisogno di responsabilizzazione e di partecipazione, il bisogno di comprensione razionale della società, il bisogno di strutture formative, ricreative, lavorative, animate però da persone che sentano vivamente « *la passione educativa* » di aiutare e far crescere degli uomini capaci di progettualità e di responsabilità.

Il mancato raccordo tra bisogni e risposte è fattore scatenante del disagio con reazioni imprevedibili.

In particolare, i giovani dalle origini sociali basse, difficili, con esperienze scolastiche travagliate, hanno un'immagine di società, come un moloch incombente, sul quale non è possibile esercitare nessuna influenza. È il fatalismo dei poveri e degli emarginati radicato nella convinzione di non poter contare per nulla nell'ambito delle proprie scelte vitali.

Un secondo fattore di disagio va rilevato nella percepita incapacità di governare razionalmente la complessità e le contraddizioni della vita quotidiana, per chi è meno attrezzato di strumenti per la comprensione del territorio e del suo governo, a causa delle carenze personali nei processi di socializzazione, carenze nelle relazioni educative, carenze di strumenti razionali che avviano alle opzioni personali capaci di strutturare la persona.

3. Fattori di rischio e Comunità medie e piccole

Fattori di rischio sono quegli aspetti, condizioni, situazioni, circostanze, eventi, ecc. e le loro combinazioni, che sono causa più o meno immediata di disagio, di difficoltà, di inibizioni, di blocchi della sfera emozionale. Il loro influsso però è differenziato a seconda del grado di intensità con il quale ciascun fattore di rischio si manifesta negli specifici contesti culturali in cui i giovani vivono.

Ne vogliamo sottolineare alcuni che si riferiscono specialmente alle società di tipo tradizionale (B), come possono essere i piccoli comuni, rispetto a quelli delle zone industriali (A), sia a livello culturale che a livello economico.

3.1. *L'inadeguatezza delle figure adulte di riferimento*:
Sono le figure parentali o altre affettivamente significative. Questo fattore di rischio si manifesta con maggior frequenza e intensità nelle aree di maggior povertà sia culturale che economica, nelle periferie delle città e nelle sacche di deprivazione. Sono genitori con eccessivo carico economico e maggiori preoccupazioni di sopravvivenza, non sempre sostenuti da una altrettanto forte carica educativa.

3.2 *L'inadeguatezza dei modelli interattivi* propri delle reti di relazione in cui il giovane è inserito: specialmente quelli familiari e amicali.

Le modalità di interazione qui sperimentate sono frequentemente quelle del rifiuto e della squalifica. In tali reticoli il giovame vive assai spesso relazioni affettivamente alterate: strumentali, impersonali, emotivamente depotenziate.

È un fattore di rischio che si manifesta come conseguenza delle carenze già riscontrate nel 3.1, e perciò si rivela nelle stesse zone sopraindicate.

3.3 *Orientamento di valore competitivi e di diffidenza.*
L'esposizione a messaggi culturali che presuppongono implicitamente o esplicitamente come valori diffusi l'arrivismo, l'individualismo, l'egoismo, la furbizia, il sopruso, l'orgoglio, l'egotismo, l'edonismo, l'accaparramento degli interessi personali, il pieno disinteresse verso la comunità e simili, assai facili in un ambiente circoscritto, portano a sviluppare atteggiamenti e comportamenti disonesti, sleali, ingiusti, incoerenti, provocatori, ecc., tali da produrre un'atmosfera emotiva di diffidenza, di sfiducia reciproca, di indifferenza, di estraneità reciproca, di ostilità, che alimentano il senso di solitudine e di isolamento, oppure quello di clan e di « *piccolo villaggio* ». Si crea un'atmosfera nella quale il giovane si guarda bene dal verbalizzare, ma anche dal lasciare trasparire le difficoltà, le paure, le incertezze, le angosce che porta celate nel cuore, perché se espresse, esse diventano oggetto e occasione di derisione e di squalifica.

Se inespresse però esse restano lì irrisolte ad intralciare e a rallentare il cammino della crescita personale, della propria autorealizzazione fiduciosa e aperta. Ne nasce una sofferenza esistenziale addizionale o nevrotica, che, connessa alle altre difficoltà dello sviluppo verso l'inserimento sociale, conducono a situazioni di disagio esplicito, ma anche spesse volte assai nascosto, più pericoloso però nelle sue improvvise esplosioni.

3.4 *Deficit di orientamento alla vita.*
La mancanza di un quadro sufficientemente coerente di orientamenti di valore, che possiamo individuare nella carenza di direzionalità, rende difficile la possibilità di dare un senso unitario alla propria vita, accentuandone invece la dispersione sia nelle aspirazioni, che nelle realizzazioni. Tutto ciò è aggravato dalla presenza di una pluralità di sistemi di valore tutti culturalmente legittimati ma anche perciò creatori di confusione e di incertezza nei soggetti più fragili.

Se tale fattore di rischio è particolarmente accentuato nelle grandi aree culturali urbane, non manca di evidenziare i suoi effetti anche nei piccoli centri, dove maggiori sono le possibilità di un controllo sociale più forte.

3.5 *Una progettazione ideale debole*
Questo difetto di integrazione assiologica talora si accompagna alla difficoltà di organizzare idealmente una rappresentazione forte ed attraente di alcune mete e ideali, capaci di mobilitare le risorse del giovane, di suscitare il suo entusiasmo, di fornirgli un senso gratificante della vita, di saziare le sue aspirazioni personali, rimaste ad un livello di indefinitezza e genericità.

Spesso è assente anche una realistica rappresentazione delle difficoltà e della fatica necessaria a realizzare questi progetti, una rappresentazione capace di mantenere deste le motivazioni che permettano al giovane di far fronte ai frequenti ed inevitabili momenti di opacità e di rigore del quotidiano.

3.6 *La passività nelle attività di svago e di proposta*
L'esposizione ad un elevato numero di attività di svago passivizzanti, ossia di attività

che impegnano in misura insufficiente le facoltà e le capacità emotive, intellettuali e fisiche del giovane, ne determinano l'indebolimento anziché il loro sviluppo: attività che sollecitano le tendenze negative quali l'indolenza, la svogliatezza, la pigrizia, l'apatia, la mancanza di volontà; in breve, l'improduttività interiore, piuttosto che la propensione positiva a porsi nei confronti del mondo in modo intraprendente, dinamico, operoso, originale e creativo.

Sono fattori abbastanza comuni nelle zone urbane, ma non sono rari anche nei piccoli e medi centri, dove però quando si riscontrano, si caratterizzano da una più marcata connotazione negativa. Minori possono essere gli stimoli ad una propria attività e progettualità. L'ambiente è più piatto sia culturalmente che professionalmente.

3.7 *L'insufficienza di strutture e di efficaci e qualificanti momenti di aggregazione*

Nelle zone a grande concentrazione urbana vi può essere una accentuata offerta di associazionismo, però il maggior svincolamento dell'individuo dalle solidarietà tradizionali (di famiglia, di vicinato, di paese) e la maggiore rilevanza che assume la forma « *contrattuale* » di relazione interpersonale, collocano più facilmente l'individuo in una situazione di solitudine profonda e di isolamento strutturale.

Nelle aree dei piccoli centri, dove l'appartenenza al gruppo (famiglia, vicinato, paese) è tuttora forse più rilevante dell'individualità stessa dei singoli, e dove predominano ancora le relazioni « *faccia a faccia* », cariche di affettività (anziché quelle contrattuali, di ufficio o di ruolo), *la comunità intera* e i suoi sottosistemi costituiscono per il giovane un « *nido* », una protezione spontanea e naturale, un ambiente assai « *caldo* » ed accogliente.

Assistiamo però più facilmente alla mancanza di strutture associative adeguate e qualitativamente promozionali. L'insufficiente opportunità di aggregazione può essere maggiore per i giovani che abitano nelle frazioni più isolate, e perciò stesso forse anche meno stimolati ad accedervi.

3.8 *L'insufficienza di adeguati stimoli intellettuali*

È soprattutto la povertà di sollecitazioni, che consentano al giovane di acquisire progressivamente l'attitudine critica, necessaria per assumere un orientamento esistenziale coerente in modo pienamente consapevole sono pure uno dei fattori negativi maggiormente presenti nei piccoli centri.

Questa capacità di autorientamento, non indispensabile fino a quando la cultura locale proponeva e imponeva un solo modo di vivere coralmente condiviso, è oggi invece necessaria per la presenza di una cultura e di mete che offrono una gamma assai vasta di possibilità esistenziali e professionali tutte ugualmente valide.

Ma la scelta autonoma e consapevole degli orientamenti esistenziali presuppone sempre la disponibilità di adeguati strumenti intellettuali di verifica e di confronto, che più facilmente si realizzano all'interno di un gruppo, il quale diventa a sua volta campo di prova e di sperimentazione delle proprie aspirazioni.

3.9 *Una identità personale debole ed incerta*

L'indebolimento della identità personale, dovuto alla delegittimazione della cultura agricola/artigianale tradizionale ad opera della cultura urbana, può creare nei giovani dei piccoli centri un complesso di inferiorità rispetto a quelli dei capoluoghi ed una più rigida chiusura a riccio ancor più forte nel loro « *quotidiano di piccolo cabotaggio* ».

La delegittimazione dei valori, dei modelli di vita, della sensibilità, dell'ethos della propria cultura di origine già interiorizzata nella prima socializzazione, da parte della cultura dominante, determina inesorabilmente la delegittimazione anche del proprio modo di essere e in ultima analisi della propria identità personale. Ne deriva l'indebolimento dell'identità stessa, una conflittualità con le altre culture e l'insorgere di una accentuata sofferenza esistenziale che conduce al disagio prima personale e poi sociale.

La *prevenzione* da opporre a questo fattore di rischio è quella di innescare un processo di sensibilizzazione dei giovani a questa problematica, per renderli consapevoli:
a) della grande varietà di culture esistenti,
b) della convinzione che una cultura minoritaria non necessariamente è « *peggiore* » di quella dominante,
c) della opportunità di comprendere meglio le peculiarità delle proprie radici culturali e quindi di sapere apprezzare consapevolmente e correttamente i pregi e i limiti della propria cultura di origine.

Tutto ciò naturalmente non diminuisce affatto gli ostacoli che il giovane incontra nella scuola superiore o nella fabbrica, ma lo rende più forte e più capace di affrontarli, lo immunizza dal rischio di incorrere in un processo di de-culturazione selvaggia, con quanto di negativo implica in termini di smarrimento dell'identità, di sofferenza esistenziale e di disagio.

Questo fattore di rischio si manifesta più accentuatamente e con maggior frequenza nelle aree geografiche-culturali più ristrette, soprattutto nel momento in cui il giovane entra in contatto con i coetanei, per lo più extraregionali (per effetto del turismo e della forte mobilità stagionale), portatori di modelli e di concezioni di vita differenti; contatto che di norma si verifica sia con l'inserimento nella scuola secondaria superiore del capoluogo o nella fabbrica, sia attraverso il rapporto ormai settimanale (week-end) con coetanei che per motivi di turismo provengono anche da zone geografiche assai lontane dalla propria.

Per prevenire e/o contrastare simili processi generatori di disagio e di disadattamento, è necessario contrapporre ad ogni singolo punto altrettante alternative costruttive, prima sul piano educativo pedagogico e poi sul piano amministrativo e politico, di cui però il pedagogico ha un forte bisogno e non può fare a meno;
altrettante opportunità di prevenzione e di ricupero attraverso precise operazioni educative e politiche, che solo a mo' di orientamento e di suggerimento pensiamo di proporre.

4. Interventi educativi e politici di prevenzione

Per quanti hanno responsabilità politiche ed amministrative nell'ambito pubblico della prevenzione è capitale e prioritario rispetto ad ogni altro tipo di intervento. È così che *la prevenzione* va allora concepita non soltanto come processo e proposta di iniziative intese a impedire il peggio, ma soprattutto come *proposta promozionale*, capace di avere attenzione a tutti gli aspetti più positivi e alle risorse della persona del giovane.

Si previene non solo difendendo e proteggendo, ma soprattutto sviluppando e promuovendo, creando positivamente condizioni di un sano sviluppo integrale dell'individuo, che perciò quasi automaticamente è capace di difendersi da solo di fronte alle minacce della società e alle fonti di disagio sempre incombenti e purtroppo ormai così diffuse che diventa impossibile controllarle tutte pienamente.

Al politico occorre perciò una doppia e consistente capacità operativa: *la volontà di fare politica con sensibilità educativa, e dall'altra di fare cultura pedagogica con consapevolezza politica.*

Ciò implica l'intenzione di essere presenti attivamente e sempre là dove i giovani maturano le loro domande educative e di cultura, là dove rivendicano il diritto alla partecipazione e reclamano spazi di protagonismo, là infine dove le strutture devono aprirsi per fare spazio alle legittime richieste, pena il trovarsi domani di fronte ad una generazione aggressiva, violenta, prevaricatrice e provocatrice, oppure depressa, apatica, inconcludente.

Il neutralismo pedagogico di chi assiste impassibile e riduce la maturazione umana ad un'attesa passiva (per quanto apprezzabilmente rispettosa) degli accadimenti personali del giovane, è oggi astorico, anche se non raro.

L'impegno politico si struttura sempre più come mediazione tra le molte risorse, spesso sconosciute, delle persone e dei gruppi, e quelle istituzionali (non scarse, più spesso irrazionalmente e confusamente assemblate senza un progetto organico e tanto meno pedagogico-politico).

Domanda educativa, professionale, politica e culturale emergente dal territorio, percezione del territorio come luogo della formazione dei bisogni ma anche della strutturazione delle risposte, risposta pedagogico-politica della struttura istituzionale, sono tre elementi che costituiscono il ciclo di sviluppo di una politica sul territorio che abbia una particolare attenzione a quella fascia delicata della popolazione che sono gli adolescenti e i giovani.

Sulla base di questi principi ci sembra opportuno indicare *alcuni orientamenti concreti*, che pensiamo costituiscano una chiara piattaforma promozionale, preventiva di molte forme esplicite di disagio.

4.1. A fronte di modelli di identificazione inadeguati (genitori e adulti scarsamente significativi), è necessario operare per *offrire figure di educatori adulti valide e profondamente motivate.*

4.2. A fronte di modalità di relazione affettivamente alterate (strumentali, emotivamente depotenziate, ecc.) tendenzialmente orientate verso il rifiuto e la squalifica, è necessario proporre ai giovani *stili di relazioni tendenzialmente orientate verso la conferma*, caratterizzate cioè dall'accoglienza della definizione che il giovane dà di se stesso e da un'offerta discreta di aiuto, per consentirgli di mettere a fuoco sempre meglio la sua identità, spesso già parzialmente offuscata in seguito ai rifiuti e alle squalifiche ricevute sia fuori che dentro la famiglia o nel gruppo dei pari.

4.3 A fronte di una cultura che spesso propone quali valori massimi l'egotismo, il consumismo, l'individualismo, la furbizia, il sopruso e simili, è necessario suggerire *orientamenti di valore simmetricamente opposti:* sobrietà, capacità di resistere alla furia comsumista, solidarietà, rettitudine, trasparenza negli affari pubblici, lealtà, giustizia, minore rinserramento corporativistico, maggior senso del bene comune e ricuperata forte tensione morale.

4.4 A fronte di un deficit di direzionalità, è necessario sollecitare il giovane ad assumere in modo consapevole un *orientamento esistenziale tendenzialmente coerente e unitario.*

4.5 A fronte di un sistema di valori inadeguato a favorire la crescita emozionale del giovane, è necessario proporre un *sistema coerente di valori* concentrati attorno all'onestà intellettuale e morale, capace di sollecitare nel contempo una *consapevole attitudine critica di fronte alla realtà e a se stesso.*

4.6 A fronte di una cultura che propone al giovane attività di svago passivizzanti, è compito del politico impegnarsi perché siano proposte *iniziative di svago attivizzanti e creative*, che gli permettano di sviluppare le sue facoltà e attitudini sia intellettuali che emotive, professionali e fisiche.

4.7 A fronte dell'insufficienza di luoghi e di *qualificanti momenti di aggregazione*, è neces-

Strategie di prevenzione

Lo schema qui proposto riporta, a titolo esemplificativo, alcuni traguardi generali, quasi una sorta di segmento solamente parziale di una ipotetica *« mappa delle finalità generali di una strategia di prevenzione nel campo del disagio giovanile*, ed in particolare dei fenomeni di consumo ed abuso di sostanze psicotrope.
Gli operatori, singolarmente o in gruppo, potranno analizzare e discutere questo esempio, integrandolo eventualmente in via ulteriore con altre aree ed altre finalità, per isolarne alla fine una o più a partire da cui iniziare a specificare alcuni obiettivi di un possibile intervento.

SCUOLA

Migliorare le competenze relazionali degli operatori scolastici

Elevare la capacità della scuola di produrre successo scolastico

Favorire la moltiplicazione delle opportunità di apprendimento e delle aree di esperienza scolastica

Sollecitare una maggiore attenzione nei confronti della dimensione umana dell'organizzazione e, più in generale, nei confronti del benessere nell'esperienza scolastica

Ridurre l'incidenza dei fenomeni di interruzione e abbandono degli studi legati a fallimento scolastico

CONTESTO COMUNITARIO

Favorire lo sviluppo di aggregazioni spontanee tra i membri della comunità locale o tra specifici sottogruppi di essa

Stimolare la moltiplicazione e la differenziazione delle opportunità di impegno e di espressione per la popolazione adolescenziale e giovanile

Potenziare e differenziare le opportunità di occupazione giovanile

Contrastare la propagazione di messaggi stereotipizzati o comunque in consonanza con la cultura della droga

SERVIZI SOCIO-SANITARI

Stimolare negli operatori socio-sanitari atteggiamenti in grado di contrastare (o perlomeno di non alimentare) il consumismo farmacologico

Sviluppare nella cultura dei servizi socio sanitari una maggiore sensibilità al reale ascolto dei problemi e dei bisogni, anziché una mera collusione con la domanda di deresponsabilizzazione e di *« anestetizzazione »* del disagio

Contrastare la settorializzazione degli interventi sociali e sanitari, favorendo l'integrazione tra professionalità e servizi diversi, e tra questi e la comunità

INDIVIDUO

Favorire la chiarificazione e l'organizzazione di un quadro coerente di valori personali

Sviluppare la capacità di assumere decisioni in modo realistico, autonomo e responsabile

Ridurre il livello di conformismo, di dipendenza e di influenzabilità nelle relazioni interpersonali e sociali

Promuovere atteggiamenti di rispetto per il proprio corpo nelle scelte che hanno dirette implicazioni per la salute

Elevare la stima di sé dell'individuo e la sua fiducia nelle proprie capacità

Incoraggiare ed agevolare il processo di transizione verso l'assunzione di responsabilità e ruoli adulti

Favorire la moltiplicazione delle aree di interesse e di impegno dell'individuo

PATOLOGIA

Ridurre la diffusione complessiva di manifestazioni di disagio, devianza ed emarginazione nella popolazione giovanile

Ridurre la diffusione del consumo ed abuso di « *droghe* » legali e illegali

Produrre comportamenti controllati e prudenti nell'uso di tali sostanze

Abbassare la quota di casi di tossicodipendenza nella popolazione giovanile locale

sario offrirne la possibilità, per uno sviluppo delle tendenze partecipative e costruttive del giovane.

4.8 A fronte dell'insufficienza di stimoli intellettuali e culturali è necessario proporre un *contesto socio-culturale* capace di offrire strumenti concettuali e culturali atti a sollecitare le attitudini critiche indispensabili al giovane, per comprendere meglio la propria collocazione nel mondo e per orientarsi in esso con maggiore consapevolezza.

4.9 A fronte dell'indebolimento della propria identità personale, per la presenza di messaggi culturali contraddittori e qualitativamente poveri che la depotenziano, la sviliscono, squalificando e delegittimando la propria cultura di origine, è necessario contrapporre un *atteggiamento vigile e critico ai processi di deculturazione* che lo investono, allo scopo di conservare integra la propria fondamentale identità di base, come premessa essenziale (zoccolo duro) del successivo sviluppo, contro lo smarrimento delle proprie radici culturali di appartenenza e contro una facile quanto illegittima svalutazione pregiudiziale.

5. Conclusione

Il contesto socio-culturale in cui si inserisce oggi ogni politica della gioventù è notevolmente cambiato rispetto ad alcuni anni fa.

Vi è una maggiore sensibilità ed una più diffusa attenzione allo sviluppo integrale del giovane, nonché alla creazione di strutture che ne agevolino la crescita e ne prevengano il disagio, o lo contrastino se sopravvenuto.

È peraltro convinzione altrettanto generale che *le strutture da sole non sono sufficienti* per la formazione del giovane. Sono *necessarie persone pedagogicamente e umanamente ben preparate* che si affiancano al giovane nei suoi momenti particolarmente delicati in cui l'impatto con la società si fa difficile e precario.

In ogni caso il politico sa di essere confortato dal consenso generale ormai vivo e ampiamente scontato per questo interesse alle politiche giovanili ed in particolare ai problemi del disagio, dell'emarginazione e della prevenzione.

In modo più dettagliato *tali positive novità* confortanti e stimolanti si possono così individuare a mo' di conclusione operativa che apre alla speranza e ad un futuro meno incerto:

— una nuova attenzione alla prevenzione, non più in termini riduttivi, ma promozionali, non più solo difensivi (prevenire da) ma anche progettuali (prevenire per), più globali ed educativi;
— una forte accentuazione data all'autopromozione della persona del giovane, ricuperando atteggiamenti di fiducia nelle sue potenzialità, così da innescare un'azione di stimolazione delle sue risorse;
— una nuova sensibilità verso la partecipazio-

Modellistica della prevenzione

L'estrema varietà di procedure e di iniziative che contraddistingue le esperienze fino ad oggi condotte, unita alla progressiva dilatazione che ha caratterizzato il concetto stesso di prevenzione, rendono difficile definire modelli di intervento in questo settore. Ciononostante si rivela spesso utile disporre di alcuni criteri per orientarsi nel variegato coacervo di esperienze e per collocare ciò che si va facendo all'interno dei principali filoni di intervento. Lo schema che qui riportiamo, tenta una prima classificazione di alcune tra le principali tipologie di prevenzione.

	Modello centrato sulle rappresentazioni sociali	Modello centrato sull'educazione anti-droga	Modello centrato sull'educazione alla salute	Modello centrato sull'area giovanile « *a rischio* »	Modello centrato sul disagio nella comunità locale
Oggetto della prevenzione	Cronicizzazione della tossicomania	Abuso di sostanze psicotrope	Comportamenti lesivi della propria salute	Disagio e devianza nell'area giovanile	Disagio nella convivenza comunitaria
Finalità immediate	Modificare le rappresentazioni sociali del fenomeno-droga (opinioni, stereotipi, pregiudizi)	Promuovere la capacità di assumere decisioni responsabili circa il consumo di qualsiasi sostanza e di farne un uso accorto ed oculato	Promuovere atteggiamenti e comportamenti in cui la salute costituisca un valore da apprezzare e tutelare	Contrastare l'azione dei fattori di rischio che alimentano il disagio e la devianza giovanile	Migliorare la competenza della comunità nel riconoscere e e rispondere ai bisogni dei suoi membri in generale e dei giovani in particolare
Finalità remote	Generare appropriate risposte della comunità ai problemi degli assuntori di droghe, soprattutto in direzione di una loro non emarginazione	Limitare l'insorgenza di problemi sanitari legati all'abuso (o all'uso sconsiderato) di sostanze psicotrope	Limitare la diffusione di stili di vita favorenti l'insorgenza di patologie	Limitare la diffusione di patologie comportamentali e sociali nella popolazione adolescenziale	Produrre presupposti e condizioni di agio all'interno della comunità
Ambito di intervento	Contesto sociale ristretto	Prevalentemente scolastico	Prevalentemente scolastico	Contesto sociale ristretto	Contesto sociale ristretto
Destinatari	Cittadinanza e istituzioni	Preadolescenti e adolescenti	Popolazione in età evolutiva	Adolescenti e giovani « *a rischio* » e loro contesti di vita	Intera comunità locale e sue istituzioni
Metodologie	Sondaggi d'opinione e strumenti di rilevazione degli atteggiamenti Coinvolgimento e controllo delle principali fonti di divulgazione informativa e di formazione degli atteggiamenti (mass-media locali, operatori socio-sanitari, pubblici amministratori, educatori, ecc.)	Informazione sulle sostanze psicotrope Intervento sugli atteggiamenti in tema di droga e sulla capacità di padroneggiare l'influenza dei coetanei (attraverso drammatizzazioni, role-playing chiarificazione dei valori, ecc.)	Educazione al rispetto del proprio corpo Diversificazione delle aree di esperienza scolastica (motoria, espressiva, grafica, artistica, religiosa, ecc.) Sviluppo della capacità di analisi critica degli aspetti sociali, culturali ed economici connessi ai problemi della salute individuale e collettiva Educazione al riconoscimento dei propri bisogni fisici, psichici e sociali, ed alla soluzione responsabile dei problemi ad essi connessi	Allestimento di iniziative e servizi per ragazzi « *a rischio* » Potenziamento delle opportunità di aggregazione giovanile Valorizzazione dei gruppi giovanili organizzati Attivazione di nuovi canali di istruzione e formazione professionale Intervento precoce sul disadattamento e sull'abbandono scolastici	Ricomposizione delle fratture nel tessuto sociale In generale ogni intervento o iniziativa in grado di contribuire a promuovere la qualità della vita e della convivenza nei diversi ambiti della vita quotidiana (configurazione urbanistica, aggregazione sociale, condizioni abitative, occupazione, scuola, servizi sociali e sanitari, strumenti di partecipazione, tempo libero, ecc.)

ne sociale vissuta come corresponsabilità della vita civile nelle sue varie forme;
— l'innovazione ha toccato anche il nuovo stile di rapporti tra servizi sociali e bisogni della comunità per mezzo di un interscambio molto più stretto fra operatori e destinatari del servizio;
— il rafforzamento del collegamento dei servizi con la comunità di base e la più vasta rete territoriale nello sviluppo della politica delle interconnessioni;
— l'attenzione emergente al territorio come ambiente unitario di vita: contenitore dei bisogni, ma anche coordinatore di risorse e stimolatore di rapporti;
— la più diffusa sensibilità verso gli ultimi, i più poveri, gli emarginati nelle nuove forme della solitudine, dell'abbandono, dell'indifferenza, dell'intolleranza, degli stranieri, dei senza-speranza, dei disoccupati, che se toccano tutta la società, la colpiscono in misura eclatante nelle sue componenti più deboli, come sono i giovani; tale sensibilità è fortemente accentuata fra *le associazioni e i movimenti giovanili*, sia nelle nuove forme di volontariato, come nelle rassodate strutture istituzionali;
— questa nuova « *cultura dei bisogni* » si accompagna anche ad una più qualificata preoccupazione per la prevenzione, ad una ricerca scientifica più accurata nelle sue forme di analisi e di intervento, più sensibile verso il « *disagio giovanile* » come categoria nuova, che, se per adesso ancora poco studiata, è tuttavia assai comune tra gli operatori del sociale;
— a livello di politiche sociali e di intervento sui bisogni vi è la tendenza a privilegiare la permanenza del soggetto nel proprio ambiente di vita, evitandone lo sradicamento, ma anzi operando per il suo migliore inserimento.
— il rinnovato interesse delle associaizoni per le nuove domande e i nuovi bisogni, oltre che offrire servizi alla comunità e agli utenti, permette di riqualificare e rimotivare i propri membri, di rivitalizzare potenzialità latenti, di rinnovare progetti, di allargare interessi, di approfondire e verificare obiettivi e strategie di risposta alle esigenze della società. ■

Maria Luisa Pombeni

LA SCUOLA: STRUMENTO DI SOSTEGNO O FONTE DI DISAGIO?

In questa e nelle pagine che seguono pubblichiamo, a cura dei rispettivi coordinatori, le risultanze dei 4 gruppi di studio in cui si è articolato il Convegno di Torre Pellice.

Maria Luisa Pombeni è stata la coordinatrice del 1° Gruppo.

Cominciando a riflettere su quello che è stato il lavoro del gruppo che si è occupato di scuola, dobbiamo dire che, contrariamente alle aspettative, non era composto solo da insegnanti o da operatori scolastici, ma erano presenti anche operatori dei servizi territoriali e volontari. Questo primo punto è stato valutato positivamente, oltre al fatto che il numero dei componenti fosse più elevato del previsto. Per quanto concerne la discussione, siamo partiti tentando di dare una risposta alla domanda: « *la scuola sostegno, supporto oppure fonte di disagio?* ». La percezione più immediata che ha trovato un consenso quasi generale, è stata quella di definire la scuola più come fonte di disagio che di sostegno. Questo in relazione a molti fattori messi sul tappeto in un primo momento, in modo molto disordinato. A quel punto è stato ritenuto necessario specificare meglio il concetto di disagio in particolare il rapporto fra disagio scolastico quindi operando una prima sommaria distinzione fra disagio scolastico e disagio adolescenziale più ampio. È stato innanzitutto visto il disagio scolastico come qualcosa connesso al modello formativo proposto dalla scuola in termini di struttura di organizzazione, di didattica, di metodologie ecc. Un esempio emblematico è stato individuato nelle difficoltà connesse al passaggio fra cicli di studio e al fenomeno sempre più dilagante degli insuccessi e degli abbandoni nel primo biennio della scuola superiore. È stato detto che per alcuni casi il disagio scolastico è del tutto reversibile, anzi un certo livello contenuto di difficoltà può essere visto come un'occasione di sviluppo; ma per altri (le fasce più deboli) tale disagio si va ad aggiungere ad un complesso di problemi che rendono la sua esperienza carica di tensioni pesanti. Per questi soggetti la scuola diventa una fonte di disagio; non è sicuramente in condizioni di proporsi come risorsa attiva per aiutare questi ragazzi ad uscire da situazioni difficili. Si è visto che la scuola oggi è già di per se stessa fonte di disagio in relazione al modello strutturale-educativo che propone, ma è stato sottolineato anche che essa non può essere considerata l'unica responsabile di condizionamenti negativi. Si tratta piuttosto di una complementarietà di fattori che producono disagio fra i quali va considerata anche la scuola. Ci si è posti a questo punto il terzo obiettivo che era quello di discutere che cosa può effettivamente fare la scuola per supportare il disagio adolescenziale. È importante che la scuola in prima istanza intervenga a ridurre o almeno a supportare lo studente rispetto al disagio che essa stessa produce, quindi attrezzandosi per ridurre le difficoltà connesse alla transizione tra cicli, migliorando la relazione educativa docente-studente, valorizzando le singole individualità ecc. Si è discusso molto (dal momento che i pareri erano discordi) sul fatto che l'insegnante possa rappresentare una figura di riferimento, rispetto al disagio adolescenziale, che va al di là del suo ruolo di docente. Qualcuno ha sostenuto che questa operazione è fattibile, altri ritengono che sia impossibile isolare nell'insegnante la sua funzione di valutatore. Tutti hanno concordato sull'esigenza di potenziare le abilità comunicative dei docenti per migliorare la relazione con l'adolescente. Già questo aspetto potrebbe garantire un rapporto più efficace con le figure adulte che operano nella scuola e potrebbe valorizzare la libera espressione dell'adolescente. È stato ribadito infatti che la scuola, per eliminare le occasioni di disagio che essa stessa produce, deve puntare di più ad un rapporto individualizzato con lo studente, valorizzando le diversità; abbiamo riscontrato come limite la tendenza della scuola ad appiattirsi su modelli standard medi che ovviamente tagliano fuori chi si colloca sugli estremi di questa scala. La difficoltà maggiore è naturalmente per gli adolescenti che si pongono sul polo negativo della scala; per questi andrebbero riconsiderati i contenuti e soprattutto la metodologia di approccio e di apprendimento superando l'uso di modalità esclusivamente astratte di studio. È stato sottolineato che dovrebbe essere soprattutto la scuola dell'obbligo a reinventare significati e a sperimentare metodologie di apprendimento legate alla creatività per evitare di perdere per strada quella fetta di adolescenti che attualmente nella scuola non trovano significati prossimi alla loro esperienza sociale. È stato anche detto che la scuola deve trovare spazi per attività alternative, nel senso che deve completare quello che è il suo modello educativo più strettamente disciplinare di trasmissione delle conoscenze, offrendosi come luogo di aggregazione per altre attività. Si è sottolineato a questo proposito l'importanza di rendere studenti protagonisti del proprio processo formativo, nel senso di considerarli in grado di utilizzare positivamente la scuola anche al di fuori di momenti strutturali che la scuola stessa definisce. Si potrebbe valorizzare la struttura scolastica come luogo dove gli studenti possano gestire fra pari, ma eventualmente anche con il supporto di figure adulte attive sul territorio, momenti di socializzazione che di per sè non rientrano nel percorso scolastico in senso stretto. A questo punto si è parlato di « *partecipazione* ». Tutto il gruppo era concorde nel ritenere che le forme di partecipazione che fino ad oggi si sono sperimentate hanno perso di significato. Questo vale soprattutto per gli adolescenti della scuola superiore, la cui partecipazione deve trovare nuove modalità di espressione. Indicazioni precise al riguardo fanno fatica ad emergere. Si è sottolineato comunque che i ragazzi vanno « *educati* » anche ad essere protagonisti che hanno bisogno anche di qualche supporto ma soprattutto di metodologia più che contenuti. Rispetto invece al fatto di diventare supporto nei confronti di un disagio di cui la scuola stessa non è immediatamente produttrice, si è detto che questa istituzione dovrebbe aprirsi ad una integrazione con le risorse sociali del territorio. È difficile infatti che la scuola possa considerarsi autosufficiente al riguardo. Si è discusso molto su esperienze di integrazione con gli operatori del territorio e la valutazione della realtà non è stata indipendente dalle caratteristiche degli episodi vissuti direttamente dai membri del gruppo. In linea di massima è emerso un parere favorevole a forme di collaborazione integrata nel rispetto e nella valorizzazione delle reciproche professionalità. Si è collegato un ambito (quello della transizione al lavoro) con cui si ritiene utile un collegamento della scuola con il territorio. A questo proposito sono state riportate esperienze molto positive. Si è detto che sarebbe importante trovare anche altri terreni di collaborazione, ma qui la fantasia è venuta meno né del resto sono emerse esperienze particolarmente significative. Gli operatori della scuola e quelli dei servizi scontano il fatto che spesso sono portati a « *leggere* » l'adolescenza da due osservatori abbastanza diversi fra loro: uno è troppo teso alla « *normalità* » e l'altro è troppo condizionato dalla « *patologia* ». Una collaborazione proficua deve partire anche da un confronto e da una messa in discussione delle reciproche rappresentazioni dell'adolescenza. L'ultima annotazione, riguarda il rapporto della scuola con le famiglie. La famiglia infatti è stata vista come un'altra fonte di supporto al disagio molto importante. La scuola potrebbe diventare un luogo anche di « *educazione* » delle famiglie per supportare i genitori a capire meglio le caratteristiche del disagio che i loro figli incontrano.

Credo di aver sintetizzato tutti gli elementi emersi dalla discussione; certamente si è discusso sul problema piuttosto che fornito delle risposte al problema. ■

Lucia Bianco

DAL DISAGIO ALLA DEVIANZA: PREVENZIONE E RECUPERO

Lucia Bianco ha coordinato, a Torre Pellice, il 2° Gruppo di lavoro.
Qui ne presenta le conclusioni.

Il gruppo, come gli altri del resto, è stato molto numeroso; ciò nonostante vi è stata una partecipazione vivace ed attenta da parte di tutti.

Il tempo a disposizione è stato insufficiente per la ricchezza del dibattito, per la diversità tra le esperienze comunicate, e per l'esigenza di approfondimento dei problemi sollevati dai singoli partecipanti. Erano presenti, infatti, realtà con progetti già in atto da anni che avevano sviluppato una riflessione critica; altre realtà, invece, si trovavano nella fase di progettazione di un intervento per i giovani, con molti interrogativi e quindi nessuna pratica operativa. Tenterò di raccogliere alcuni elementi centrali emersi nella discussione.

Analisi dei progetti

All'inizio dei lavori era stata proposta una griglia da utilizzare nella prevenzione del proprio progetto di intervento con i giovani, per evidenziare elementi comuni e differenze tra le esperienze. Si è potuto rilevare, a questo proposito la difficoltà da parte di chi è impegnato quotidianamente nella pratica operativa, a prestare l'attenzione necessaria alla metodologia e non soltanto ai contenuti dell'intervento. In questo senso vi è stata una notevole difficoltà a seguire, nelle comunicazioni, la griglia di analisi proposta.

Fatta questa premessa, gli elementi più significativi emersi sono stati i seguenti:

— Innanzitutto la difficoltà a trovare un modo comune di significare il termine disagio, il gruppo si è trovato d'accordo nel definire la necessità per qualsiasi progetto che si voglia definire di prevenzione, di partire dalla normalità. Si utilizza il termine normalità, non tanto come un'accezione di tipo morale, quanto come concetto di tipo descrittivo. Qualcuno diceva, in modo provocatorio: *« La maggior parte degli adolescenti di oggi vive in modo positivo all'interno del nostro contesto sociale »*. È necessario, d'altra parte, partire dalla normalità per non mettere in atto iniziative che contribuiscano ad *« isolare »* in modo netto e a volte difficilmente reversibile quelle fasce di giovani ed adolescenti che vivono già una situazione di disagio o di sofferenza. Spesso gli interventi rivolti a fasce di persone come i tossicodipendenti o i malati mentali, creano delle differenze e degli stigmi all'interno del contesto sociale con il rischio di mettere in difficoltà sia l'attività di reinserimento sociale che quella della prevenzione. Il disagio, d'altra parte, non è un problema legato soltanto ai giovani, ma è presente soprattutto nelle relazioni giovani/adulti. Questo è un dato coerente soprattutto nelle relazioni presentate al Convegno, che mettevano in risalto la difficoltà dell'adolescente nel trovare figure adulte significative nel proprio percorso di crescita.

Ci sembrava importante, infine, ribadire che l'obiettivo di un progetto di prevenzione non può essere quello di eliminare il disagio. Il disagio è un elemento costitutivo dell'età adolescenziale, un elemento comunque presente nella normalità della vita delle persone. Può essere, in questo senso, utilizzato come stimolo positivo per la crescita e per il cambiamento. La finalità di un progetto di prevenzione è quindi, l'offerta di strumenti ed occasioni a giovani ed adulti, per poter superare le situazioni di disagio che sono esperienza quotidiana, in modo da evitare che tali situazioni si cronicizzino.

— Relativamente all'analisi , se pure sommaria, delle forme assunte dal disagio nell'età adolescenziale nei piccoli Comuni sono emerse le seguenti considerazioni:

a) la scarsa presenza, in queste aree, di fenomeni di delinquenza giovanile;

b) la presenza diffusa di situazioni di tossicodipendenza ed etilismo, e, come rilevavano in particolare gli operatori di Torre Pellice, di situazioni di disagio mentale. Viene sottolineato, infatti, un abbassamento dell'età di coloro che si rivolgono ai servizi psichiatrici;

c) la carenza di strumenti che permettono di rilevare situazioni di disagio precoce, prima che si manifestino con sintomi già definiti;

d) la necessità di considerare con attenzione la quotidianità dei giovani che vivono nelle piccole aree privi di stimoli, in situazioni di noia, di abbandono, di isolamento sociale;

e) nell'ambito scolastico la presenza frequente di situazioni di carenze gravi e di abbandoni;

f) nelle aree medio/piccole è molto forte la definizione sociale che la popolazione dà a chi vive situazioni di disagio, rendendo più difficoltosa la costruzione di progetti che tendano a ricostruire un dialogo, a riportare le contraddizioni (che sempre le situazioni di disagio fanno emergere con forza) al centro della quotidianità di vita.

— Nei progetti di prevenzione presentati dai partecipanti è possibile individuare sostanzialmente due linee di tendenza nella metodologia operativa.

Da un lato iniziative programmate direttamente dall'Ente Locale, non partite dalla base. La riflessione degli operatori che lavorano nell'ambito di tali progetti è rispetto alla capacità di aggregazione di giovani ed adolescenti diffidenti rispetto alle istituzioni ed alla politica più in generale. Dall'altro lato la presenza di numerosi progetti che hanno l'obiettivo di sviluppare la partecipazione della base attraverso il coinvolgimento dei giovani, in prima persona, o delle risorse presenti sul territorio. L'obiettivo di questi ultimi progetti mi sembra congruente con il tema del Convegno, cioè con il passaggio dei giovani da utenti a protagonisti dei servizi ad essi diretti. Anche in questo ambito sono state evidenziate notevoli difficoltà, soprattutto sulle metodologie di realizzazione di tale obiettivo, ma è emersa la necessità di operare in questo modo, alla luce delle esperienze presentate. Si propone, a questo proposito il problema della formazione degli operatori, che affronteremo più avanti.

Nodi problematici

Dal lavoro di gruppo sono emersi i seguenti nodi problematici e le seguenti prospettive di intervento:

— Nelle aree medio piccole, viste le scarse risorse economiche dell'Ente Locale si rischia di settorializzare l'intervento sulle fasce di popolazione che già presentano un disagio manifesto, con tutti i problemi che comporta la definizione sociale data a questi gruppi di popolazione e l'impossibilità di intervenire sul contesto più allargato in un'ottica sia preventiva che riabilitativa.

— È stata rilevata, inoltre sempre con riferimento alle aree medio piccole, la perifericità delle politiche sociali nell'ambito della politica complessiva dell'Ente Locale.

Spesso l'intervento nel sociale viene attuato con un'ottica assistenzialistica, attraverso la beneficenza e l'elargizione di servizi, rifiutando un lavoro integrato sul contesto.

— Altro nodo problematico è la difficoltà di programmazione degli interventi sociali sia all'interno di un solo Comune che, a maggior ragione, in un consorzio di Comuni. Dovuto a volte a forme di campanilismo a forme di competizione tra le diverse risorse presenti sul territorio, che si manifestano in modo più forte rispetto alle città (ad es. le differenze tra chi fa parte di un gruppo parrocchiale e chi della polisportiva dell'ARCI, è molto più marcata in un piccolo Comune che in una grande città).

— Tra le possibili prospettive di lavoro nell'ambito di Progetti Adolescenti è stata evidenziata la necessità di costruire non tanto servizi che intervengano su problematiche specifiche, ma spazi di dialogo e confronto con figure adulte. In questo senso emerge il rapporto adulto/giovane non soltanto come causa di situazioni di disagio, ma come risorsa positiva, da sviluppare in un'ottica di prevenzione o di reinserimento sociale. È necessario accettare che progetti di prevenzione siano poco evidenti, siano composti da azioni poco connotate, ma più rispondenti alle esigenze dei giovani.

— A volte i Progetti Adolescenti rischiano di

essere dei progetti di controllo sociale, in cui l'obiettivo principale è quello del contenimento dell'adolescente all'interno di un ambito che viene definito dagli adulti « *normalità* ». Ci si limita così a costruire interventi su problemi specifici che danno la sicurezza agli operatori, ma ancora di più agli amministratori ed ai politici di aver individuato delle risposte concrete al disagio dei giovani. Non vi è, però, alcuna attenzione ai bisogni realmente espressi dai giovani.

Anche dalla relazione di Renato Mion emergeva con forza che l'emergenza fondamentale degli adolescenti è quella di comunicazione, di confronto con figure adulte significative, di spazi di protagonismo nella quotidianità, non di iniziative straordinarie o di ricette a buon mercato.

— È riemerso il nodo del rapporto pubblico/privato. Quali sono i compiti dell'uno e dell'altro, in quali ambiti va sviluppata la presenza di ciascuno. Nel gruppo si è insistito con forza sulla necessità della costruzione di progetti di Prevenzione in cui si integrino pubblico e privato. Questo implica una chiarezza nella definizione e nella suddivisione dei ruoli. Mentre all'Ente Pubblico, che non è in grado di produrre dei progetti educativi, deve essere attribuita la funzione di offrire servizi e strumenti, alle realtà del privato dovrebbe essere riconosciuta la capacità di riempire di contenuti educativi tali servizi e tali strumenti.

— È stata presentata in modo puntuale, la necessità di chiarire la confusione che a volte nei Progetti Giovani e Adolescenti si fa sui termini di aggregazione ed educazione. Il valore che può mettere d'accordo educatori, operatori ed amministratori in questo campo è quello di lavorare per una qualità della proposta educativa. I giovani, gli adolescenti sanno aggregarsi da soli, senza la necessità di una presenza adulta; ma questo tipo di aggregazione, a volte almeno, non risponde alle loro esigenze profonde. I Progetti Giovani, però, non possono proporre degli strumenti di aggregazione che entrino in competizione con le aggregazioni spontanee dei ragazzi. È necessario proporre qualche cosa di più e di diverso: occasioni di aggregazione che prevedano una proposta educativa attivando figure adulte.

A questo proposito è indispensabile prevedere delle iniziative di sensibilizzazione degli adulti alle problematiche dell'aggregazione e dell'educazione dei giovani. Il Progetto non può lavorare soltanto con i giovani, ma con l'intero « *sistema sociale* » in cui questi vivono.

Portare avanti un progetto di prevenzione sul territorio con un'ottica di tipo sistemico significa agire su più elementi del « *contesto sociale* ».

La possibilità di indurre un cambiamento in tale contesto passa attraverso il coinvolgimento dei diversi elementi presenti ed attraverso il lavoro per modificare o migliorare le relazioni tra tali elementi.

In quest'ottica è stata ribadita la centralità dei contenuti educativi non solo nella fase di programmazione degli interventi, ma nella formazione degli operatori all'interno di tali progetti.

— A partire da queste ultime, alla conclusione dei lavori di gruppo, è stata lanciata la proposta di lavoro che ha ricevuto un consenso unanime. Il gruppo ha chiesto progetti di formazione che vedano la riflessione sui « *Progetti Educativi* » come tema centrale, destinati anche agli amministratori. Se infatti un amministratore vuole essere in grado di coordinare un Progetto per i Giovani, deve avere un'adeguata conoscenza ed attenzione al progetto educativo come centrale negli interventi rivolti a questa fascia d'età. Una formazione, inoltre, destinata agli adulti, alle famiglie presenti nel territorio. È necessario, infatti, aumentare la sensibilità degli adulti alle domande ed ai bisogni che i giovani rivolgono verso di loro. Il Progetto Giovani dovrebbe rivolgersi alle realtà formalizzate e non, presenti sul territorio. ■

Riccardo Conte

RISCHI E OCCASIONI NEL TEMPO LIBERO: QUALI OPPORTUNITA'

Al gruppo, piuttosto numeroso, erano presenti operatori di Comuni, USSL, Comunità montane, insegnanti di scuola media e di scuola elementare, volontari di associazioni, politici e professionisti. Un gruppo con presenze eterogenee portatrici di esperienze provenienti da territori regionali diversi: Piemonte, Lombardia, Veneto, Trentino, Emilia, Lazio.

La discussione ha fornito alcuni quadri concettuali delle esperienze individuandone i tratti « *origine* », gli spunti « *chiave* », le idee « *volano* ». Però, prima di elaborare una sintesi di osservazioni circa la peculiarità dei piccoli Comuni è sembrato opportuno mettere a fuoco una carta d'identità del Tempo Libero.

Carta d'identità del tempo libero

(Cfr. F. Frabboni in « *Il tempo libero tra partecipanti ed emarginazione* » Cantelli Editore, 1984, pp. 41, 47).

Il Tempo Libero si presenta come un'entità che storicamente assolve la funzione di trasmettere comportamenti e valori omologhi a quelli prescritti dalla socio-cultura dominante. Nasce evidenziando la sequenza « *libertà-gioco-autonomia-riso* », figlia di una sequenza madre che « *recita* » « *obbligo-dovere-lavoro-subordinazione-seriosità* » e cresce ipotecato da sponsor interessati quali le istituzioni ed i consumi di massa. È quindi lo spessore di Tempo Libero in termini di dove, con chi, come agire. Sotto la pressione istituzionale il Tempo Libero, a cui è sottratto l'aspetto decisionale, si connota via via diversamente: come medium di linguaggi, comportamenti, fedi, valori, delle istituzioni; come premio concesso a ricompensa per l'assolvimento dei do-



A Torre Pellice, Riccardo Conte ha coordinato il 3° Gruppo di studio.

veri richiesti dalla famiglia, dalla scuola, dal lavoro; oppure come scarico liberatore delle tossine accumulate nei tempi dell'impegno e come convalida, dello sforzo dovuto ai tempi istituzionali.

Sotto la spinta invece del valore di mercato il Tempo Libero determina un grosso business. Si assiste così ad una dinamica di esproprio dell'esercizio istituzionale della tutela, del controllo e dell'indirizzo, con creazione di caos, confusioni, tensioni conflittuali soprattutto per le quali l'adolescente non possiede strumenti di difesa. Il Tempo Libero così, sotto l'ulteriore influsso mass-mediologico oltre ai vecchi padroni che imponevano il dove, il quando ed il con chi, si aggiungono nuovi padroni che impongono anche il cosa, proponendo continue ripetizioni, alti bassi di fruizione che finiscono, quando addirittura non ingannano con false situazioni di protagonismo.

I tratti distintivi del rapporto fra piccola realtà e Tempo Libero

Se il Tempo Libero vuole essere un tempo capace di concorrere ai processi formativi deve essere sottratto ai condizionamenti descritti e solo politica a vasto raggio sul piano socio culturale può essere in grado di modificare lo status attuale. L'Ente Locale, grande o piccolo che sia, volendo utilizzare questo spazio-tempo in termini di prevenzione deve innanzitutto specificare il proprio ruolo ed, in ordine alle possibili strategie, determinare la propria funzione in termini di promozione e/o coordinamento e/o gestione diretta degli interventi.

Ora assegnando anche il Tempo Libero l'obiettivo di dare risposte credibili alle richieste/bisogno degli adolescenti in termini di esercizio dell'autonomia e del protagonismo verso il rinforzo di identità e di appartenenza, è sembrato opportuno cercare di cogliere i tratti distintivi di una piccola realtà comunitaria per stimare se le strategie d'intervento conosciute e per certi versi già esperite, possono presentare una riproposizione credibile, pertinente, con buone possibilità di successo. Le osservazioni tratte dall'esperienza del gruppo di lavoro hanno fornito i seguenti possibili tratti distintivi del piccolo Comune, così suddivisi:

a) sul piano politico-amministrativo

— il Tempo Libero è più facilmente considerato edonistico, superfluo, nella scala delle priorità è in posizioni di coda salvo ripescaggi d'emergenza o di facciata.

— Nel piccolo Comune il personaggio politico risulta più facilmente sensore sociale, più esposto quindi a commistioni con il ruolo dell'operatore sociale; di qui vantaggi e rischi più accentuati nell'area del Tempo Libero.

— Nel piccolo Comune risulta difficile riscontrare una logica di « *progetto* » per gestire la complessità che significa perciò farsi carico anche di quanto passa per il tempo libero.

b) sul piano sociologico

— Nei piccoli Comuni ed in particolare nelle realtà agricole il Tempo Libero adolescenziale è poco visibile in quanto gli adolescenti vengono in gran parte coinvolti nell'attività lavorativa familiare.

— Nelle realtà sociali in cui si presenta un forte pendolarismo lavorativo dei genitori, gli adolescenti si trovano con molto tempo autonomo che, agli occhi degli adulti, appare scipato e vuoto, privo cioè di progettualità per loro significativa.

— L'esigenza di servizi, spesso ritenuti strumenti di contenimento e/o di stimolo, è sentita se non in termini di strutture capillarmente diffuse, almeno come presenza di operatori decentrati, come « *terminali* » di strutture anche dislocate altrove.

c) sul piano psicologico

— Le aspettative indotte al consumo nei confronti del Tempo Libero spingono ad evadere dal proprio piccolo contesto, spesso giudicato asfittico, atteggiamento che tende a nascondere la più significativa esigenza di sottrarsi al forte controllo sociale della piccola comunità a fronte del bisogno di trasgressione.



— Il pendolarismo forzato, che si sviluppa soprattutto dopo il periodo della scuola dell'obbligo tende a ridurre notevolmente le aspettative nei confronti del proprio ambito di residenza. La piccola comunità sembra favorire e sviluppare un forte senso di identificazione che si evidenzia spesso nei conflitti aperti con altre piccole realtà vicine. Questo senso di identità, costruito nel tempo e particolarmente con le tradizioni, favoriva un'appartenenza di tipo esclusivo che oggi risulta in crisi a favore di pluriappartenenza, pluridentità sociali che rischiano, se non comprese, di creare nell'adolescente « *stati confusionali* » e disorientamento.

Analisi del « *che fare* »

— Le osservazioni ricavate dal quadro delle strategie evidenziatesi nelle esperienze e ricondotte dal gruppo a sei categorie, hanno cercato la loro efficacia espositiva più che nella formulazione di suggerimenti, nella formulazione di interrogativi su cui stimolare la riflessione.

a) Rispetto ad una strategia educativo-istituzionale che tende a suggerire attraverso la scuola il cosa in termini di contenuti/valore affinché gli adolescenti li pratichino a seconda delle opportunità che incontrano, come è possibile pensare ad un efficace rapporto scuola/territorio?

b) Secondo la strategia della « *piazza forte* » che consiste nel proporre con forza ed in continuità un intervento unidirezionale, tale da farlo attecchire anche a fronte di tempi lunghi, per poi tessere reti di iniziativa in molteplici direzioni, è possibile scommettere sulla sua tenuta anche quando i dati quantitativi producono poca immagine? Si sa che in una grande collettività una percentuale anche bassa di « *adesioni* » è in grado di esporre numeri che si vedono, ma in una piccola comunità tutto questo è certamente più difficile anche con percentuali superiori.

c) Offrire agli adolescenti il dove trascorrere il Tempo Libero secondo la strategia dell'offerta di spazi e strutture lasciando all'autonomia il quando ed il con chi pur concordando il come, significa già riconoscere soggettività agli adolescenti, ma un forte controllo sociale è in grado di accettare tutto questo e di consentirlo?

d) Una strategia basata sulla pluralità/elasticità/flessibilità dell'offerta si basa certamente sulla concezione di un rapporto paritario fra diversità (adulto-istituzione/adolescente), ma come individuare senza modificare schemi e normative tipiche del controllo?

e) Oggi risulta quasi impossibile non ipotizzare strategie che si richiamano a processi di comunicazione/informazione, per quanto riguarda gli adolescenti però va posto particolarmente l'accento sull'aspetto relazionale della comunicazione e per questo occorrono certamente, più che banche dati, operatori qualificati e motivati ancorché inseriti in un contesto operativo metodologicamente fondato sull'informazione. Più che inseguire l'ipotesi di nuovi addetti in pianta organica è possibile puntare su di un diverso modo di fare funzionare l'istituzione per facilitare il rapporto con i cittadini ed in particolare con le nuove generazioni?

f) Attribuendo al Comune un compito di indirizzo, stimolo, supporto alle organizzazioni sociali, la strategia del lavoratore « *per* » gli adolescenti rappresenta senza dubbio un'ipotesi pluralistica socio-educativa di grosso spessore. Ciò significa stabilire un rapporto operativo con gruppi ed associazioni, leaders di gruppi informali, aggregazioni di genitori come è emerso dalle esperienze direttamente rappresentate, ma è possibile progettare insieme pubblico e privato senza esclusioni, interessi di parte e tentazioni egemoniche? ■

Flora Valterio

STRATEGIE ISTITUZIONALI

Il gruppo ha visto la partecipazione quasi esclusiva di amministratori pubblici e questo è un dato significativo per due ragioni: da un lato infatti emerge la sensibilità con la quale le Amministrazioni sembrano disposte ad affrontare il problema delle politiche giovanili; dall'altro però si manifesta la convinzione secondo la quale, le strategie preventive del disagio giovanile debbono necessariamente essere promosse dalle Amministrazioni Comunali.

Il dibattito all'interno del gruppo è stato molto acceso, per l'eterogeneità di implicazioni che il tema possiede; tuttavia si è riusciti ad elaborare e a concordare alcune indicazioni rispetto a strategie e/o interventi istituzionali da attuarsi in Comuni medio-piccoli.

Un primo concetto da salvaguardare (quasi un principio guida) è quello secondo cui le istituzioni (e con istituzioni sono da intendersi, amministrazioni comunali, scuole, servizi sociali in genere) debbano diventare interlocutori dei giovani, perché questi non siano semplicemente utenti di servizi, (servizi promossi dall'alto) ma con il loro comportamento e con l'espressione dei loro bisogni, diventino promotori e protagonisti, capaci, quindi, di incidere sulla natura delle « *risposte* ».

Da questo emerge necessariamente l'esigenza di arginare la tendenza diffusa, diffusa soprattutto a livello delle istituzioni, che porta a considerare il giovane secondo categorie negative, (giovane come persona a rischio, come possibile tossicodipendente, come potenziale teppista) recuperando invece la normalità e la positività di una condizione, sia pur peculiare, quale quella giovanile.

Un terzo punto emerso dalla discussione riguarda il concetto di salute. Salute, che necessita di strategie di prevenzione nella considerazione della globalità della persona. Ciò non può che prevedere un coordinamento di tutti i servizi che si occupano di salute, e la promozione di azioni sinergiche tra le istituzioni e tra le istituzioni e le risorse del territorio.

A questo proposito trattandosi di piccoli comuni si è auspicato un impegno collettivo tra più enti, promuovendo, laddove non esistano, la nascita di consorzi e di unioni (la nuova legge sulle autonomie locali favorisce questa prospettiva di promozione e programmazione comune tra più Amministrazioni Comunali e più enti).

L'esigenza di creare sinergie e collaborazioni tra piccoli comuni in relazione ad interventi a favore dei giovani viene citata anche dal documento conclusivo dell'Anno Internazionale della Gioventù (1986), dove si sottolinea la necessità che almeno l'1% dei bilanci comunali venga destinato alle politiche giovanili. Infatti se per le metropoli o le città di grosse dimensioni con l'1% del bilancio si possono programmare e gestire interventi significativi a favore dei giovani, nei piccoli comuni questo 1% assume un significato solo se sommato a quello dei comuni vicini per dare una risposta ad obiettivi condivisi.

Queste le conclusioni del 4° Gruppo di studio del Convegno di Torre Pellice, Gruppo coordinato da Flora Valterio.

È, inoltre, emerso dalla discussione come possa essere fallimentare una politica che tenti di rispondere ai bisogni dei giovani con servizi preconfezionati e calati dall'alto senza valorizzare, come sarebbe auspicabile, le risorse le occasioni le possibilità esistenti sul territorio. Il ruolo dell'ente locale soprattutto del piccolo comune deve essere di sostegno e di promozione, favorendo l'integrazione e non ostacolando la presa in carico dei problemi da parte della comunità.

Inoltre l'ente locale anche se di piccola dimensione non può non tener conto del proprio ruolo di coordinamento che significa lavorare per « *progetto* », senza interventi sporadici ed occasionali, valorizzando le risorse del territorio (e non sminuendole come sovente si rischia di fare) e fornendo risposte adeguate alle richieste e agli stimoli delle associazioni e dei gruppi del territorio.

Si sono poi individuati alcuni strumenti in grado di facilitare l'integrazione più volte richiamata ed auspicata. Tali strumenti si possono così schematizzare:

— costruzione di criteri da parte delle Province, Regioni, Stato, ecc. che permettano di privilegiare nei finanziamenti i progetti che prevedano un'ampia collaborazione tra gli enti locali, la valorizzazione e il coinvolgimento delle associazioni e più in generale di tutte le risorse territoriali;

— l'elaborazione e la sottoscrizione di protocolli d'intesa in cui, non solo venga esplicitata ed ufficializzata la volontà politica del lavorare insieme, ma venga anche definita e descritta l'integrazione a livello operativo e cioè: come avverrà il coordinamento del progetto, quanti e quali saranno gli operatori (pubblici, privati, volontari), quale il ruolo dei servizi esistenti, dove vengono reperite le risorse finanziarie, ecc.

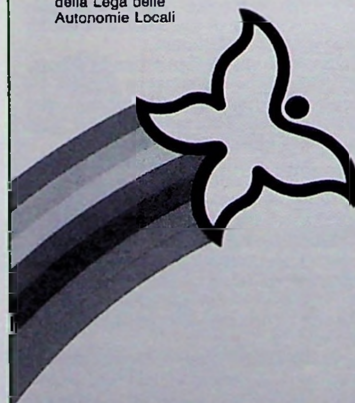
In coda alla discussione è, infine, emerso quanto sia importante lavorare non solo « *per* » i giovani, ma soprattutto « *con* » i giovani, attraverso la costruzione di momenti di concreta rappresentatività giovanile che, si è detto, devono e dovranno anche essere strumenti per realizzare quel protagonismo giovanile messo in primo piano in questo convegno. A questo proposito è tuttavia rimasta aperta la ricerca di modelli e di attrezzi per arrivare alla costruzione di questa « *rappresentatività* ».

Concludendo ci sembra un atteggiamento più onesto e positivo prendere in considerazione il giovane in un ambito di *attenzione realistica* piuttosto che di *preoccupazione pessimistica*. ■

Le politiche giovanili nelle aree medio-piccole

Comunità Montana Val Pellice
Regione Piemonte
Provincia di Torino

Ministero dell'Interno D.G.S.C.
ANCI
UPI
UNCEM
Consulta Nazionale
dei Piccoli Comuni
della Lega delle
Autonomie Locali



"Da utenti a protagonisti" Strategie di prevenzione del disagio adolescenziale e giovanile

Torre Pellice, 14-15 settembre 1990

Pasquale Trozzi

DIFESA DEI BOSCHI E RIMBOSCHIMENTO: RICCHEZZA NATURALE E TUTELA AMBIENTALE

Uno degli obiettivi fondamentali di intervento dei Comuni e delle Comunità montane è certamente la difesa dei boschi ed il loro miglioramento, altrimenti verrebbe meno una delle ra- giorni principali che li qualifica appunto Comuni di montagna.

Se si tiene presente che nell'anno 1990 nella penisola italiana si sono sviluppati 12.400 incendi, distruggendo 93.000 ettari di boschi, ci si rende conto quanta e quale azione e tutela occorra attuare per salvaguardare tale ricchezza naturale. E non è un fatto nuovo, se si considera che ogni anno in Italia il fuoco devasta in media 50.000 ettari di territorio forestale.

Grave è pertanto il danno recato alle risorse forestali e all'ambiente, nonché alla stessa economia italiana, se solo si pensa che il settore del legno comporta un fatturato annuo di 28 mila miliardi. Senza contare inoltre i problemi per la mancata produzione dovuta agli incendi, naturali o provocati.

Provocati, appunto, perché negli ultimi anni è aumentata vertiginosamente la percentuale degli incendi dolosi, che dal 9,3 per cento del 1963 è passata al 68,5 per cento dell'anno scorso.

Quindi, oltre ad una intensificazione di vigilanza forestale che comporta anche incremento di personale addetto, bisogna mobilitare i cittadini, i Comuni e le Comunità montane per ridurre sostanzialmente la percentuale degli incendi dolosi.

Per quanto attiene ai rimboschimenti, occorre che la politica forestale del Governo e delle Regioni destini maggiori investimenti, anche incentivando le iniziative delle industrie del legno interessate alle varie specie possibili per la lavorazione del legno.

I rimboschimenti sono una risorsa naturale che garantisce e salvaguarda l'ambiente, ed insieme assicura ed incrementa il turismo di massa o selettivo.



Con la messa a dimora di nuovi alberi, con la dovuta selezione di piante adatte alla vegetazione originaria o facilmente ambientabile e acclimatata da secoli, potremmo mantenere il primato che stiamo perdendo di « *giardino d'Europa* ».

Potrebbero essere oltremodo utili iniziative da parte di Province, Comuni, Scuole ecc. per diffondere educazione ambientale, perché è appunto un fatto di educazione e di civiltà salvaguardare al meglio le risorse boschive.

Questo è obiettivo primario per una reale tutela dell'Ambiente, ed una delle vie praticabili per aumentare le ricchezze naturali e le risorse economiche del nostro Paese. ■

TRASFERIMENTI ERARIALI AGLI ENTI LOCALI

Chiarimenti del Ministero dell'Interno

La Direzione centrale per la Finanza locale del Ministero dell'Interno ha redatto la circolare n. 3/91 del 18 febbraio scorso, che pubblichiamo integralmente, con la quale si fornisce tutta una serie di delucidazioni in ordine alle numerose richieste avanzate dagli Enti locali per maggiori trasferimenti erariali non previsti da specifiche norme di legge.

Pur prendendo atto dell'utile opera di chiarificazione condotta dal Ministero, non possiamo non sottolineare ancora una volta l'urgenza — sostenuta con vigore anche dall'UNCEM — di portare a compimento una organica riforma della finanza locale, capace finalmente di dare certezza e continuità di finanziamenti adeguati alle Amministrazioni locali, pur nell'ambito di una determinata autonoma sfera impositiva, che consenta pienamente di corrispondere alle primarie esigenze di governo del territorio e alle legittime attese dei cittadini amministrati.

Com'è noto, a partire dal 1982, il legislatore ha posto fine al sistema del finanziamento a piè di lista, instaurato nel 1978, in base al quale lo Stato assicurava l'intera copertura delle spese degli enti locali attraverso il rimborso di talune spese a consuntivo ed un contributo a pareggio del bilancio.

Le leggi sulla finanza locale successive al 1982 hanno poi confermato il nuovo orientamento cosicché l'attuale normativa prevede in generale un intervento erariale per il finanziamento dei bilanci degli enti locali di genere onnicomprensivo e in misura prequantificata nelle forme ordinaria, perequativa e a sostegno degli investimenti, oltre ad interventi particolari, di modesta dimensione.

Anche la legge 8 giugno 1990, n. 142, relativa all'ordinamento delle autonomie locali, afferma (art. 54, comma 5) che i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e **sono ripartiti in base a criteri obiettivi** che tengono conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale.

Malgrado il cennato e chiaro quadro normativo, pervengono numerose richieste, **che questo Ministero naturalmente non può accogliere**, di maggiori trasferimenti erariali rispetto a quelli stabiliti dalle norme di finanza locale. Le più frequenti richieste riguardano:

— l'aumento delle spese di personale a seguito dell'ampliamento o la ristrutturazione della pianta organica approvata dalla Commissione centrale per la finanza locale operante presso questo Ministero;

— l'accollo di nuovo personale, o comunque di nuovi oneri, a seguito dell'applicazione di norme statali o regionali o a seguito di sentenze passate in giudicato;

— la necessità di assicurare maggiori servizi trattandosi di ente turistico o di ente con forte presenza di cittadini stranieri;

— la circostanza di ricevere contributi ordinari inferiori alla media procapite nazionale della classe di appartenenza;

— la generica esigenza di pareggio del bilancio.

Richieste di maggiori trasferimenti per situazioni eccezionali o per eventi imprevisti

Le richieste di maggiori trasferimenti per fronteggiare situazioni eccezionali hanno una loro fondatezza e ciò è confermato anche dal legislatore laddove afferma (comma 7 dell'articolo 54 della citata legge 142/1990) che *« lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali »*.

Devesi precisare, al riguardo, che detta norma ha soltanto valore di principio e necessita, in quanto tale, per la sua concreta applicazione, di leggi attuative, che al momento mancano.

Richieste di maggiori trasferimenti per l'aumento delle spese di personale o per l'accollo di nuovi oneri

Molte delle richieste di maggiori trasferimenti erariali sono prodotte dagli enti a seguito di ampliamento o di ristrutturazione della pianta organica autorizzati con provvedimenti della Commissione centrale per la finanza locale.

Occorre a tale riguardo precisare che i provvedimenti adottati dalla citata Commissione tengono conto sia di elementi di natura finanziaria, come l'incidenza delle spese di personale su tutte le spese e entrate correnti, sia di altri elementi tra i quali quelli volti ad eseguire, per finalità perequative, una comparazione con gli altri enti locali.

Gli enti cui è stata approvata la pianta organica devono comunque sopportare interamente il maggiore onere finanziario perché, come già precisato, dal 1982, con l'abbandono del sistema di finanziamento erariale a piè di lista, non è più possibile erogare specifici contributi agli enti stessi.

Anche per l'intervento di questo Ministero, che ha rappresentato nelle dovute sedi la necessità che da nuove norme statali o regionali non scaturiscano maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti locali, sembra atte-

nuarsi il fenomeno, diffuso in passato, di accollare agli enti locali stessi oneri senza copertura finanziaria e in contrasto con l'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 la quale prevede che le leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato debbano contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci annuali e pluriennali.

Resta naturalmente sottointeso che anche nel caso di avvenuto accollo da parte degli enti locali di nuovi oneri, ivi compresi quelli derivanti da sentenza, non è possibile, concedere alcun contributo straordinario per i motivi già esposti.

Richiesta di maggiori trasferimenti erariali da parte dei comuni turistici

Alcuni comuni a vocazione turistica hanno rappresentato a questo Ministero disagi finanziari non solo per le maggiori spese a loro carico per i servizi comunali ma anche per la riduzione dell'I.N.V.I.M., il cui gettito prima legato al valore di mercato degli immobili è ora notevolmente inferiore per effetto dell'applicazione del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, concernente l'approvazione del testo unico relativo all'imposta di registro.

Detti comuni, pertanto, richiedono maggiori trasferimenti perequativi.

Si fa presente, in proposito, che il metodo di determinazione del fondo perequativo non tiene attualmente conto del fattore turistico sebbene siano stati al riguardo condotti studi sia da questo Ministero che dalla Commissione di ricerca sulla finanza locale. Per l'avvenire, il fattore turistico potrà essere inserito fra i parametri obiettivi.

Richiesta di adeguamento dei trasferimenti erariali per far fronte alle maggiori spese connesse con la presenza di cittadini stranieri, anche extracomunitari, nel territorio di alcuni comuni.

Il problema ha caratteristiche simili a quelle esaminate nel precedente paragrafo.

Elemento comune è quello dell'aumento della **popolazione effettiva** degli enti. Aumento che non produce alcun beneficio per detti enti perché com'è noto i trasferimenti perequativi e per lo sviluppo degli investimenti sono calcolati, a norma di legge, sulla base della **popolazione residente**.

Per l'eventuale considerazione in norme giuridiche di tale maggiore popolazione, ai fini del calcolo di detti contributi, sussiste il problema della mancanza di dati ufficiali generali sulla popolazione straniera presente in un dato territorio.

A questo riguardo, tuttavia, si sottolinea come le norme contenute nel decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 — in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato — siano volte a far luce sulla effettiva presenza di stranieri nel territorio dei vari comuni.

L'articolo 9 della citata legge dispone l'obbligo per i cittadini extracomunitari, già presenti nello Stato, di regolarizzare la propria posizione richiedendo, entro un termine perentorio ormai scaduto, il permesso di soggiorno. I riflessi sugli enti locali sono di primaria importanza, come si rileva dall'articolo 6 dello stesso provvedimento legislativo, il quale stabilisce che gli **stranieri in possesso di permesso di soggiorno hanno diritto all'iscrizione anagrafica presso il comune di residenza** secondo le norme in vigore per i cittadini italiani.

I riflessi economici, dell'intervento statale sono evidenziati dai commi 3 e 4 del successivo articolo 11, con lo stanziamento di fondi per il triennio 1990/1992 da erogare « ... *alle regioni che predispongono, in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento, programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati, gli esuli ed i loro familiari* ».

Richiesta di adeguamento dei contributi ordinari e perequativi a quelli medi nazionali della classe di appartenenza.

Le richieste sono risultate numerose a seguito della pubblicazione, da parte di questo Ministero, dei dati relativi alla media pro-capite nazionale dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali.

Tale pubblicazione, consentendo a tutti gli enti locali di paragonarsi alla realtà nazionale, ha suscitato polemiche da parte degli enti meno dotati che chiedono in modo formale l'adeguamento dei loro trasferimenti correnti alla media nazionale.

Al riguardo, è doveroso far presente che operazioni di perequazione si effettuano in Italia fin dal 1981 proprio sulla base degli studi effettuati dal Ministero dell'Interno e dalla Commissione di ricerca sulla finanza locale.

Negli anni dal 1981 al 1983 la perequazione ha potuto essere disposta con risorse aggiuntive e ciò ha avvantaggiato gli enti meno provvisti senza nulla togliere agli altri.

Successivamente, essendo venuti meno tali mezzi, la perequazione è proseguita entro i fondi globalmente assegnati, con effetti compensativi tra enti più dotati ed enti meno dotati.

Dal 1986 è stato accentuato il carattere compensativo pervenendo addirittura ad una riduzione generalizzata di tutti i contributi erariali e ad un rafforzamento del fondo perequativo.

Infatti, negli anni 1987 e 1988 si sono ricavati, con parziale riduzione dei fondi generali, gli speciali fondi perquativi rispettivamente di lire 200 e 30 miliardi destinati esclusivamente ai comuni con dotazioni inferiori all'80% delle medie nazionali delle varie classi (art. 5, comma 2, lettera b) del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440). Nel 1990 si è ricavato un fondo di lire 50 miliardi, a favore dei comuni i cui contributi ordinario e perequativo, pro-capite, spettanti all'inizio dell'anno 1989, sono risultati pari o inferiori al 90 per cento della media nazionale per abitante dei contributi ordinari e perequativi della classe demografica di appartenenza come definita alla stessa data (art. 8, comma 2, lettera c) del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38).

In esecuzione dei principi della legge sull'ordinamento delle autonomie, sarà emanata apposita normativa intesa al recupero dei differenziali tuttora esistenti nelle dotazioni finanziarie, nonostante le descritte operazioni di perequazione.

Le assegnazioni relative saranno disposte d'ufficio.

Richieste di ulteriori trasferimenti per squilibri di gestione o per gravi situazioni di bilancio.

Pervengono, infine, richieste di maggiori trasferimenti per fronteggia-

re gravi situazioni di bilancio o per difficoltà gestionali. Molto spesso è segnalato che per le cennate difficoltà non possono essere corrisposti gli stipendi al personale e assicurati tutti i servizi istituzionali.

La situazione degli enti che si trovano nella condizione suddetta è stata sempre oggetto di attenzione da parte di queso Ministero.

Ove esista un ragionevole rischio di mancato espletamento dei servizi primari o addirittura la certezza che detti servizi non possono essere più espletati, s'impone un efficace intervento dello Stato volto, nel primo caso, a consentire l'eliminazione della situazione di rischio suddetto e, nell'altro caso, a porre in essere le necessarie misure di risanamento finanziario.

Ora esiste lo strumento legislativo perché possa realizzarsi tale intervento, con l'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito dalla legge 25 aprile 1989, n. 144. Al riguardo, lo scrivente ha fornito ampie delucidazioni con la circolare n. 22/1989, del 27 giugno 1989. In virtù dell'articolo 25 di detto decreto-legge gli enti sono tenuti ad adottare un piano di risanamento finanziario sulla base del quale può essere autorizzata dal Ministero dell'interno a copertura del disavanzo e dei debiti fuori bilancio, l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti ammortizzabile in venti anni ed assistito, per il suo intero onere, dal contributo statale del fondo per lo sviluppo degli investimenti. Potrà essere altresì accordato all'ente, purché spettante, l'adeguamento dei trasferimenti per spese di funzionamento alla media della fascia demografica di appartenenza.

Si prega di informare le amministrazioni comunali e provinciali del contenuto della presente circolare e di fornire assicurazione di adempimento. ■

AUTOCERTIFICAZIONE: GLI ATTI OBBLIGATORI

Pubblichiamo il testo della circolare n. 60926/7463 diramata in data 23.1.1991 dal Ministro per la Funzione pubblica, Gaspari (apparsa sulla G.U. n. 38 del 14 febbraio), con la quale si indicano gli atti obbligatori posti a carico delle amministrazioni dalla legge 241/90 al fine di agevolare i privati nella produzione di atti e documenti.

L'art. 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241 - recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi - sotto il capo IV, rubricato *« semplificazione dell'azione amministrativa »*, dispone che nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge le amministrazioni *« adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15 »*, facendo altresì obbligo alle amministrazioni di comunicare le misure adottate alla commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 18, comma 1). Si tratta della posizione di un vero e proprio obbligo giuridico posto a carico delle amministrazioni, come risulta dal disposto dell'art. 27, comma 7, della legge stessa secondo cui in caso di prolungato inadempimento le misure organizzative sono adottate d'ufficio dalla commissione.

Con la norma in esame la legge non innova nel settore dei rapporti tra cittadini e amministrazione, ma ribadisce i principi in materia di autocertificazione, già da anni vigenti ma scarsamente applicati.

Lo scopo è quello di rendere meno gravoso l'impegno documentario del privato qualora le qualità, i fatti e gli stati dichiarati siano già attestati in documenti in possesso dell'amministrazione o possono essere certificati dall'amministrazione procedente o da altra amministrazione.

Le posizioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 18 confermano a loro volta le metodiche di acquisizione dei documenti da esibire nei procedimenti amministrativi, già disciplinate dalla legge n. 15/1968 ed in particolare:

a) acquisizione d'ufficio da parte del responsabile del procedimento — per la cui individuazione si rinvia alla circolare di questo dipartimento n. 58307/7.463 del 5 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 296 del 20 dicembre 1990 — dei documenti o di copia di essi in possesso dell'amministrazione procedente o anche di altre amministrazioni, attestanti fatti, stato o qualità dichiarate dal soggetto interessato;

b) acquisizione diretta da parte del responsabile del procedimento dei documenti relativi a fatti che l'amministrazione pubblica è tenuta a certificare.

Ai fini della concreta attuazione delle norme indicate occorre fare riferimento alle direttive già fornite con circolare di questo dipartimento n. 26779 del 20 dicembre 1988 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 7 del 10 gennaio 1989) per l'applicazione della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

In particolare, per l'attuazione dell'obbligo posto a carico delle amministrazioni di adottare le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione della più volte citata legge n. 15/1968, si richiama l'attenzione sulle istruzioni circa l'emanazione, da parte delle amministrazioni che ancora non l'avessero fatto, di specifici regolamenti intesi a individuare quei fatti, condizioni, stati e qualità personali per i quali i cittadini possono produrre, ai sensi degli articoli 2 e 3 della legge n. 15/1968, dichiarazioni temporaneamente sostitutive della prescritta documentazione.

Il Ministro: *Gaspari* ■

RELAZIONI SINDACALI E DIRITTO DI SCIOPERO

Direttive del Dipartimento per la Funzione Pubblica

Ad utile conoscenza delle Amministrazioni locali, pubblichiamo le circolari diramate dal Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri concernenti l'una il tema delle aspettative e dei permessi sindacali nel comparto Regioni-Enti locali e l'altra volta a precisare il contenuto e gli adempimenti connessi all'applicazione delle norme sul funzionamento dei servizi pubblici essenziali, sulla contrattazione decentrata e sull'esercizio del diritto di sciopero.

Circolare 59917/400.2.3 del 3.1.1991. Aspettative e permessi sindacali nel Comparto Regioni-Enti Locali.

La materia delle relazioni sindacali, in attuazione dell'art. 9 del D.P.R. 395/1988 (Accordo Intercompartimentale per il triennio 1988-1990), è stata profondamente innovata e ridisegnata dall'Accordo relativo al Comparto « *Regioni-Enti Locali* », per il triennio 1988-1990, recepito nel D.P.R. 3 agosto 1990, n. 333 (G.U. n. 72 del 19.11.1990).

Con riferimento, in particolare, alle aspettative sindacali ed ai permessi sindacali retribuiti, la nuova normativa è contenuta negli articoli 9, 10, 11 e 12 del citato D.P.R. 333/90.

In proposito si ritiene utile chiarire i concetti e la differenza intercorrente tra aspettattive e permessi sindacali, fermo restando i requisiti soggettivi il cui possesso è richiesto dalla predetta normativa per l'accesso alle suddette prerogative sindacali.

L'aspettativa sindacale — da concedere ai sensi degli articoli 9 e 10 del D.P.R. 333/90, ai dipendenti delle Amministrazioni ricomprese nel Comparto in questione che ricoprono cariche statutarie in seno alle proprie Confederazioni o Organizzazioni sindacali a carattere nazionale maggiormente rappresentative — comporta lo svolgimento dell'attività sindacale a tempo pieno e, conseguentemente, la sospensione della prestazione lavorativa per l'intera durata dell'aspettativa stessa, che esaurisce i propri effetti, come si dirà anche nel seguito, al verificarsi del termine della sua scadenza in base ad apposita comunicazione della Confederazione o della Organizzazione sindacale che a suo tempo ne aveva richiesta la concessione.

Il permesso sindacale retribuito — giornaliero o orario — da concedere, ai sensi degli articoli 11 e 12 del D.P.R. 333/90, ai dirigenti sindacali degli organismi rappresentativi di cui all'articolo 25 della legge 29 marzo 1983, 93 (in ordine ai quali si chiarirà ulteriormente nel seguito) e degli organi direttivi ed esecutivi delle Confederazioni ed Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale — è concesso di volta in volta, salvo inderogabili ed eccezionali esigenze di servizio dirette ad assicurare i servizi essenziali riportati nell'articolo 3 dello stesso D.P.R. 333/90, per lo svolgimento di una attività sindacale limitata ad un preciso arco temporale. Tali permessi equiparati a tutti gli effetti al servizio prestato nell'Amministrazione possono essere fruiti nel limite del monte ore complessivo spettante a ciascuna Organizzazione sindacale (di cui pur si dirà nel seguito) e nel limite individuale settimanale massimo, per ciascun dirigente sindacale, di 3 giorni lavorativi ed, in ogni caso, di 18 ore lavorative.

Gli istituti delle aspettative e dei permessi sindacali retribuiti sono stati definiti dal D.P.R. 333/90 in maniera da garantire le realtà sindacali di varie espressioni, dimensioni e rilievo ed in modo da assicurare due livelli di presenza sindacale; uno riguardante l'intero Comparto e l'altro di rilevanza per le singole Amministrazioni ricomprese nel Comparto stesso.

In relazione a tali diverse finalizzazioni vanno quindi evidenziati da un lato il ruolo demandato in materia di aspettative sindacali agli Organismi rappresentativi delle Autonomie (ANCI, UPI, UNCEM, UNIONCAMERE e Conferenza del Presidenti delle Regioni) ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Funzione Pubblica, che, d'intesa con gli indicati Organismi, deve sovraintendere alla determinazione ed alla gestione dei relativi « *contingenti* » e dall'altro lato il ruolo delle singole Amministrazioni ricomprese nel Comparto della gestione dei permessi sindacali.

Per quanto riguarda le **aspettative sindacali**, l'art. 9 del citato D.P.R. 333/90 stabilisce che il contingente complessivo di personale da collocare in Aspettativa sindacale è dato dal rapporto di una unità ogni 3.000 dipendenti di ruolo o con rapporto di lavoro a tempo intederminato in servizio nelle Amministrazioni dell'intero Comparto. Peraltro, in via transitoria il contingente complessivo delle aspettative sindacali è stato fissato in 1.100 unità, fino al raggiungimento del rapporto predetto (e cioè fino a quando il numero di 1.100 aspettative non diventerà la risultante del rapporto di una unità ogni 3.000 dipendenti).

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, sentite le Confederazioni e le Organizzazioni sindacali interessate e d'intesa con l'ANCI per il personale dipendente dai Comuni e dai loro consorzi ed IPAB, con l'UPI per il personale dipendente delle Province, con l'UNCEM per il personale dipendente dalle Comunità Montane, con l'UNIONCASE per il personale dipendente dalle Camere di Commercio e con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni per il personale di-

pendente dalle Regioni, dagli Enti Pubblici non Economici da esse dipendenti, dagli Istituti autonomi per le case popolari e dai Consorzi per le aree di sviluppo industriale, deve provvedere, entro il primo trimestre di ciascun triennio, alla ripartizione tra le Confederazioni ed Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale dell'anzidetto contingente in proporzione alla rispettiva rappresentatività, accertata in base alle vigenti disposizioni (articolo 8 del D.P.R. n. 395/88 e Circolare-Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica n. 24518/8.93.5 del 28.10.1988, pubblicata nella G.U. n. 257 del 2 novembre 1988).

Va in proposito rappresentato che le Confederazioni e le Organizzazioni sindacali, fermo restando il numero complessivo delle aspettative, possono pervenire tra loro a diverse intese sulla ripartizione delle stesse dandone comunicazione rispettivamente all'Associazione Unione e Conferenza di cui al comma 4 dell'articolo 9 D.P.R. 333/90 ed al Dipartimento della Funzione Pubblica per i conseguenti adempimenti.

La ripartizione delle aspettative dovrà avvenire con il rispetto delle seguenti quote percentuali:

— 10% alle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, garantendo comunque una aspettativa per ogni Confederazione sindacale;
— 90% alle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel Comparto.

Del contingente complessivo delle aspettative una quota, proporzionalmente al numero dei dipendenti di ruolo e a tempo indeterminato, è riservata al personale degli Enti Locali, distinta per Comuni, Province e Comunità montane. Analoga quota proporzionale è riservata al personale in servizio presso le Camere di Commercio, le Regioni, gli Istituti autonomi per le case popolari ed i consorzi per le aree di sviluppo industriale.

Il collocamento in aspettativa sindacale è disposto dalle singole Amministrazioni a seguito di domanda presentata, per il tramite delle Confederazioni ed Organizzazioni sindacali di appartenenza, all'associazione o unione o conferenza di cui al comma 4, dell'articolo 9 D.P.R. 333/90 che curano i necessari adempimenti istruttori, ivi compreso l'assenso preventivo del Dipartimento della Funzione Pubblica in ordine al rispetto dei limiti dei contingenti e delle quote innanzi indicate.

Il provvedimento di collocamento in aspettativa sindacale protrae i suoi effetti fino alla richiesta della « *revoca* » da parte della rispettiva Confederazione o Organizzazione sindacale; detta « *revoca* » deve essere comunicata al Dipartimento della Funzione Pubblica ed all'Associazione o Unione o Conferenza di cui al comma 4, dell'articolo 9 D.P.R. 333/90.

Al personale in aspettativa sindacale competono, a carico della Amministrazione da cui dipendono, tutti gli assegni spettanti nella qualifica e profilo di appartenenza, nonché alle quote di retribuzione accessorie fisse e ricorrenti relative alla professionalità ed alla produttività, con esclusione delle indennità collegate allo svolgimento delle prestazioni e dei compensi per il lavoro straordinario. I periodi trascorsi in aspettativa sono utili a tutti gli effetti, salvo che ai fini del compimento del periodo di prova e del diritto al congedo ordinario.

Infine, ai sensi del comma 3, dell'art. 10 del richiamato D.P.R. 333/90, il personale collocato in aspettativa può essere sostituito con le modalità ed i limiti di cui all'art. 7, comma 6 e ss., della legge 28 dicembre 1988, n. 554 (assunzioni a tempo determinato anche parziale). Per le qualifiche superiori alla settima si applicano i commi 1, 3 e 4 del D.P.R. 17 settembre 1987, n. 494, prescindendo dalle apicalità del posto.

La disciplina dei **permessi sindacali retribuiti** è contenuta, come detto in precedenza, negli artt. 11 e 12 del D.P.R. 333/90.

In particolare, si fa presente che secondo il disposto del 2° comma dell'articolo 12 del detto D.P.R. 333/90 « *la ripartizione del monte ore è effettuata entro il primo trimestre di ciascun anno in sede di trattativa decentrata in modo che una quota, pari al 10% del monte orario, sia ripartita in parti uguali fra tutti gli organismi rappresentativi operanti nell'Amministrazione interessata e la quota restante sia ripartita in proporzione al grado di rappresentatività accertata per ciascuna Organizzazione sindacale, in base al numero delle deleghe per la riscossione del contributo sindacale risultanti alla data del 31 dicembre di ciascun anno* ».

In proposito occorre innanzitutto chiarire con precisione la fattispecie dell'« *organismo rappresentativo* », cui l'art. 12 succitato fa riferimento.

Nel pubblico impiego non è applicabile l'art. 19 della legge 300/70, più nota come Statuto dei Lavoratori, con la quale vengono dettate disposizioni per la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali.

Tuttavia la legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge-quadro sul pubblico impiego) all'articolo 25 ha introdotto nel settore pubblico una previsione analoga a quella dell'articolo 19 dello Statuto dei Lavoratori.

L'articolo 25 della legge 93/1983 dispone infatti: « *Organismi rappresentativi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono essere costituiti ad iniziativa dei dipendenti medesimi, nelle unità amministrative che verranno specificate con gli accordi sindacali di cui alla presente legge, nell'ambito delle associazioni sindacali aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e delle Associazioni sindacali, non affiliate alle predette Confederazioni, che abbiano titolo a partecipare agli accordi sindacali di cui alla presente legge* ».

Il citato articolo 25 della legge 93/1983 consente, quindi, ai dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di costituire organismi rappresentativi del personale nell'ambito delle Organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale nonché delle Organizzazioni sindacali che, sebbene non affiliate alle citate Confederazioni, godano di una rappresentatività (individuata, in base alla normativa vigente, ai sensi dell'articolo 8 del D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395 e della Circolare-Direttiva del 28 ottobre 1988, n. 24518, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 257 del 2 novembre 1988) tale da consentire loro di partecipare agli accordi decentrati.

In questa lettura l'espressione « *che abbiano titolo* » va sostanzialmente riferita alle Oganizzazioni sindacali di categoria non affiliate alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Per le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, infatti, la titolarità sia del diritto di partecipazione agli accordi decentrati e sia di costituire gli organismi rappresentativi in argomento è in « *re ipsa* », in quanto il riconoscimento di Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale (che, ai sensi dell'articolo 14 della legge 93/1983, conferisce il titolo di che trattasi) è stato accertato (e non sussiste quindi la necessità di una ulteriore verifica del possesso del titolo stesso) in sede di emanazione del decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 30 marzo 1989 concernente la « *determinazione delle delegazioni trattanti l'accordo sindacale per il triennio 1988-1990, riguardante il personale del Comparto Regioni e*

degli Enti Pubblici non Economici da esse dipendenti, dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane, loro Consorzi o Associazioni di cui all'art. 4 del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68 ».

In ordine alla composizione delle delegazioni sindacali abilitate alla trattativa decentrata a livello locale di cui alla legge 93/1983, si rappresenta che, fermo restando quanto già osservato per le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 2 del citato D.M. del 30 marzo 1989, per le Organizzazioni sindacali di settore è necessario tener presente che queste devono avere rappresentatività qualificata nell'area decentrata interessata, sia essa nazionale sia territorialmente delimitata.

In tale ultima previsione è necessario quindi, che si valutino preliminarmente le specifiche realtà sindacali locali prima di procedere alla loro convocazione, accertando, in particolare sia l'esigenza del requisito della rappresentatività qualificata richiesto dalla normativa vigente e sia l'adozione da parte delle stesse Organizzazioni sindacali dei codici di autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero conformi a quello sottoscritto dalle Organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo del Comparto « *Regioni-Enti Locali* » per il triennio 1988-1990, recepito nel D.P.R. 333/1990, cui tale codice è allegato.

Si rappresenta, inoltre, che è rimessa alla discrezionalità di ciascun Ente la valutazione circa l'opportunità di ammettere a far parte delle delegazioni sindacali per la trattativa decentrata, quelle Organizzazioni sindacali, che pur non raggiungendo le soglie minime previste dalla Circolare-Direttiva del 28 ottobre 1988, rientrino comunque nelle fattispecie previste dalla medesima circolare per le quali si rende necessario operare in via eccezionale.

Ciascun Ente, pertanto, dopo aver accertato la sussistenza delle particolari circostanze suesposte, può discrezionalmente valutare nel proprio ambito territoriale quali eccezioni intenda operare in ordine agli aspetti quantitativi e qualitativi della effettività sindacale di Organizzazioni rappresentative di particolari categorie professionali.

Pertanto in via del tutto eccezionale, potrà valutarsi l'opportunità di dare applicazione alla deroga prevista dalla Circolare-Direttiva del 28 ottobre 1988 nel caso di scostamenti minimi delle percentuali registrate dalle varie OO.SS. operanti presso detti Enti, rispetto ai discrimini quantitativi di cui alla sopracitata Circolare ed alle caratteristiche qualitative, ove ricorrano particolarissime ragioni giustificative con motivati provvedimenti.

Precisati i predetti fondamentali aspetti, ai fini della ripartizione del monte orario annuo complessivamente a disposizione per i permessi sindacali retribuiti come determinato dal 1° comma dell'articolo 12 del richiamato D.P.R. 333/90, si fa osservare che tale ripartizione — da effettuarsi in sede di trattativa decentrata entro il primo trimestre di ciascun anno — interviene nel modo seguente:

a) il 10% del predetto monte orario complessivo dei permessi sindacali disciplinati dagli articoli 11 e 12 del citato D.P.R. 333/90 è ripartito in parti uguali fra tutti gli Organismi rappresentativi dei dipendenti costituiti ai sensi dell'articolo 25 della legge 93/1983 e di cui in precedenza si è detto. Tale ripartizione dovrà essere effettuata prescindendo dal rapporto proporzionale al grado di rappresentatività di ciascun Organismo rappresentativo, che, in base alla richiamata normativa, può essere costituito soltanto « *nell'ambito delle Associazioni sindacali aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e delle Associazioni sindacali, non affiliate alle predette Confederazioni, che abbiano titolo a partecipare agli accordi sindacali* » di cui alla legge-quadro 93/1983; Organizzazioni sindacali che per poter essere ammesse alle trattative per gli Accordi in argomento devono possedere il requisito della maggiore rappresentatività, accertato, in base alla vigente normativa, con le modalità di cui al citato articolo 8 del D.P.R. 395/1988 ed alla citata Direttiva-Circolare del 28 ottobre 1988.
b) il 90% del monte orario complessivo in questione è ripartito tra gli Organismi rappresentativi dei dipendenti in proporzione al grado di rappresentatività (accertato ai sensi della normativa vigente in materia sopra riportata) delle Organizzazioni sindacali nel cui ambito gli stessi Organismi — con le modalità di cui si è già detto ed appena ripetuto — possono essere costituiti. Tale ultima ripartizione, in base alla disposizione testuale del citato articolo 12 del D.P.R. 333/90, dovrà essere effettuata, appunto, in proporzione al grado di rappresentatività delle predette Organizzazioni sindacali che hanno titolo ad essere ammesse alle trattative per gli Accordi sindacali di cui alla legge-quadro 93/1983, ma tenendo conto soltanto del « *numero delle deleghe per la riscossione del contributo sindacale risultante alla data del 31 dicembre di ciascun anno* ».

Per quanto sopra rappresentato la nuova normativa in materia di aspettative e di permessi sindacali retribuiti contenuta negli articoli 9, 10, 11 e 12 del D.P.R. 3 agosto 1990 n. 333 richiede per consentirne l'applicazione i seguenti adempimenti:

a) relativamente alla ripartizione delle aspettative sindacali tra le Confederazioni ed Organizzazioni sindacali aventi titolo:
   • Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica da adottarsi entro il primo trimestre di ciascun triennio, a seguito del procedimento istruttorio in precedenza richiamato;
b) relativamente alla ripartizione del monte ore dei permessi sindacali retribuiti:
   • determinazione a seguito di trattativa decentrata presso ciascuna Amministrazione da effettuarsi entro il primo trimestre di ciascun anno.

Pertanto, nelle more dell'attuazione dei predetti adempimenti — da effettuarsi entrambi entro il primo trimestre del 1991 — gli istituti in questione, in base al principio della « *prorogatio* », continuano ad essere regolati dalla previgente normativa riguardante le Amministrazioni ricomprese nel Comparto « *Regioni-Enti Locali* ».

Le Associazioni, le Unioni, i Presidenti delle Giunte Regionali, i Commissari di Governo ed i Prefetti sono invitati, ciascuno nel proprio ambito, a comunicare la presente Direttiva alle Amministrazioni interessate ed agli organi di controllo sulle attività degli stessi.

IL MINISTRO
f.to Gaspari

Circolare numero 59805/400.2.3 del 19.12.1990.
Accordo sindacale per il triennio 1988/90 riguardante il personale dipendente dalle Regioni sottoscritto il 22 marzo 1990;

Il Decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1990, n. 333 (supplemento ordinario alla G.U. n. 270 del 19 novembre 1990), con il quale è stato recepito l'Accordo sindacale di Comparto riguardante « *il personale dipendente delle Regioni ed Enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane, loro Consorzi e Associazioni di cui all'articolo 4 del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68* », agli articoli 3 e 4 reca un complesso di norme dirette a conseguire, ogni qualvolta si è in presenza di esercizio del diritto di sciopero, comportamenti omogenei da parte delle Pubbliche Amministrazioni interessate all'erogazione di servizi pubblici riconosciuti come essenziali in quanto volti al godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Le norme citate, infatti, mirano ad approntare gli strumenti necessari perché, nell'occasione di scioperi, venga salvaguardata l'efficienza di quegli uffici chiamati ad assicurare talune prestazioni che, rientranti tra i menzionati servizi pubblici essenziali, sono considerate indispensabili per garantire « *l'effettività* », nel loro contenuto essenziale, degli altri diritti egualmente tutelati dalla Costituzione.

Le situazioni di conflittualità nel settore del pubblico impiego, con le conseguenti situazioni di danno per il cittadino-utente, impongono la massima attenzione sulla osservanza della normativa in riferimento, nel pieno rispetto delle scadenze temporali da detta normativa indicate.

Codeste Amministrazioni dovranno, pertanto, dare avvio alle procedure per l'attivazione della contrattazione decentrata, per la definizione dei relativi Accordi previsti dall'art. 4 del citato D.P.R. n. 333/90.

Con tali accordi devono essere:

— **individuate** le professionalità, le qualifiche funzionali ed i profili professionali appartenenti a queste ultime, ritenute strettamente necessarie per la formazione dei contingenti per l'erogazione delle prestazioni indispensabili riportate all'art. 3, comma 2, del menzionato D.P.R. 333/1990;

— **disciplinati** i criteri ai quali fare riferimento ogni qualvolta occorre procedere alla determinazione numerica dei contingenti di dipendenti tenuti alle prestazioni indispensabili;

— **fissate** le consistenze numeriche dei contingenti di personale tenuti ad assicurare la continuità delle prestazioni indispensabili in precedenza indicate.

Con l'occasione si richiama l'attenzione di codeste Amministrazioni sulla circostanza che l'Accordo sindacale recepito nel predetto D.P.R. 333/90 è stato sottoscritto in via definitiva in data 22 marzo 1990 e cioè anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 12 giugno 1990, n. 146, relativa alla disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Pertanto, — fermo restando quanto definito nei citati articoli 3 e 4 del D.P.R. 333/90, che risulta perfettamente coerente con le previsioni della legge n. 146/90 intervenuta successivamente all'Accordo di Comparto in questione — si rende necessario che in sede di negoziazione per la definizione dei predetti Accordi decentrati vengano, così come previsto dall'art. 2, comma 2, della citata legge n. 146/90, sentite le organizzazioni degli utenti sulle modalità di definizione della normativa riguardante le materie in questione.

Per le stesse motivazioni di cui sopra, si rende necessario altresì che ulteriori situazioni relative ai servizi pubblici essenziali recati dalla legge n. 146/90 e non contemplate negli articoli 3 e 4 del D.P.R. 333/90 siano colmate in sede di definizione degli Accordi decentrati indicati nell'art. 4 medesimo, prevedendosi in tali Accordi le relative prestazioni indispensabili da assicurare in occasione di scioperi. È il caso, in particolare, dell'« *istruzione* » individuata come servizio pubblico essenziale dalla legge n. 146/90 nell'art. 1, comma 2, lettera d), per cui in sede di Accordi decentrati in argomento dovranno essere concordate, in relazione alla essenzialità di tale servizio, le prestazioni indispensabili da assicurare in costanza di sciopero.

Si evidenzia, infine, che il comma 2 del citato articolo 4 del D.P.R. n. 333/90 sancisce la pregiudizialità degli Accordi in argomento rispetto ad ogni altra trattativa decentrata e che il successivo comma 3 del più volte richiamato articolo 4 prevede che « *nelle more della definizione degli Accordi di cui ai commi 2 e 3* » sono assicurati « *comunque i servizi pubblici essenziali* ». In tali ultimi termini si esprime anche il comma 2 dell'articolo 19 della precitata legge n. 146/90 la quale prevede che « *fino a quando non vi abbiano provveduto, le parti stesse, in caso di astensione collettiva dal lavoro, devono comunque attenersi a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 2* », ove sono indicate le misure dirette a consentire la erogazione delle prestazioni indispensabili per garantire i diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Non sembra, in conclusione, inutile ricordare che la celere definizione degli Accordi in questione, oltre ad ottemperare a quanto normativamente previsto con il D.P.R. 333/90 e con la legge 146/90, risponde alle seguenti fondamentali esigenze:

- non trascurare, innanzitutto, aspettative di grande rilevanza sociale;
- avviare, subito dopo, le altre trattative decentrate con le modalità e le procedure previste dall'articolo 31 del D.P.R. 333/90, per dare completa attuazione all'Accordo sindacale del Comparto « *Regioni-Enti locali* » per il triennio 1988/1990 recepito in detto D.P.R. 333/1990.

Tutto ciò rappresentato, si invitano nuovamente codeste Amministrazioni a voler dare « *avvio con ogni urgenza* » alle procedure negoziali per la formazione degli Accordi in questione, facendo pervenire a questa Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Funzione Pubblica — copia degli Accordi predetti per il successivo inoltro alla « *Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi essenziali* » istituita dalla legge 12 giugno 1990, n. 146.

Le indicazioni e le direttive riportate nella presente Circolare riguardano anche le attribuzioni nella materia in questione delle Regioni a Statuto ordinario, tenuto conto che l'Accordo sindacale per il triennio 1988/90 concernente il personale dipendente dalle Regioni — sottoscritto in data 22 marzo 1990 e da recepire nelle relative leggi regionali — negli articoli 3 e 4 contiene una normativa uguale a quella in precedenza illustrata.

Le Associazioni, i Presidenti delle Giunte Regionali, i Commissari di Governo ed i Prefetti sono invitati, ciascuno nel proprio ambito, a comunicare la presente Circolare alle Amministrazioni interessate ed agli organi di controllo sulle attività degli stessi.

IL MINISTRO
f.to Gaspari

a cura di Massimo Bella

ITER DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI DI INTERESSE PER LA MONTAGNA

(aggiornamento al 20 marzo 1991)

CAMERA

■ **1964 (e abbinati)** - Testo unificato **Legge quadro sulle aree naturali protette (parchi e riserve naturali).**
Assegnato all'VIII^a Comm. Ambiente, prima lettura, sede legislativa, relatore CILIBERTI, ultima seduta il 19/3/91. Presentato un nuovo testo unificato. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

■ **817 (e abbinati)** - pdl Crescenzi ed altri del 10/7/87 - **Disposizioni in materia di usi civici.**
Assegnato il 19/4/88 alla XIII^a Comm. Agricoltura, prima lettura, sede referente, relatore BRUNI, ultima seduta il 21/2/90. Costituito Comitato ristretto. L'UNCEM ha proposto emendamenti

■ **747 (e abbinati)** - pdl Lodigiani ed altri del 9/7/87 - **Nuove norme sull'edificabilità dei suoli.**
Assegnato (il 6/4/88 in sede referente e trasferito il 9/5/89 alla sede legislativa) alla VIII^a Comm. Ambiente, prima lettura, relatore FERRARINI, ultima seduta il 2/8/89.

■ **5036** - Testo unificato approvato dall'Assemblea del Senato il 31/7/90 - **Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità.**
Assegnato all'VIII^a Comm. Ambiente prima lettura, sede referente, relatore D'ANGELO, ultima seduta il 22/1/91

■ **3117bis** - ddl governativo del 18/5/89 - **Nuove disposizioni sul Ministero dell'Ambiente.**
Assegnato alla I^a Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, sede legislativa, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

■ **3578 (e abbinati)** - ddl governativo del 27/1/89 - **Legge quadro per il settore della bonifica.**
Approvato dalla XIII^a Comm. Agricoltura, il 26/7/90, prima lettura, sede referente, relatore PELLIZZARI. In stato di relazione per l'Aula. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

■ **547 (e abbinati)** - pdl Colucci ed altri - **Nuovo stato giuridico degli amministratori pubblici.**
Assegnato alla I^a Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, sede referente, relatore MAZZUCONI, ultima seduta il 19/3/91.

■ **3097 (e abbinati)** - ddl governativo del 4/8/88 - **Norme per un nuovo piano di edilizia residenziale pubblica.**
Assegnato il 15/3/90 alla VIII^a Comm. Ambiente, prima lettura, sede legislativa, relatore FERRARINI, ultima seduta il 13/3/91. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

■ **4228ter** - ddl governativo - **Disposizioni in materia di acquedotti.**
Approvato dall'VIII^a Comm. Ambiente, il 2/8/90, prima lettura, sede referente, relatore GALLI. Rinviato dall'Aula in Commissione, sede legislativa. Ultima seduta il 15/3/91. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

■ **3464 (e abbinati)** - ddl governativo del 19/12/88 - **Riordinamento della dirigenza statale e delle altre pubbliche amministrazioni territoriali e istituzionali.**
Assegnato (prima in sede referente ed ora in sede legislativa) alla I^a Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, relatore SODDU, ultima seduta il 14/3/91. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

■ **5270** - pdl Tancredi ed altri del 22/11/90 - **Modifiche alla legge n. 142/90 concernenti l'ambito territoriale delle Comunità montane.**
Assegnato il 31/1/91 alla I^a Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.

■ **5436** - ddl di conversione del D.L. 6/2/91, n. 35 (ex D.L. n. 355/90) concernente la **gestione transitoria delle USL.**
Approvato il 14/3/91 dall'Aula. L'esame è ora passato al Senato.

■ **3107** - pdl Franza ed altri - **Modifiche ed integrazioni alla legge 23/4/81, n. 154, concernente norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale...**
Assegnato il 13/9/88 alla I^a Comm. Affari Costituzionali, prima lettura (già approvato dal Senato il 2/8/88), sede referente, relatore CARDETTI. Non ancora iniziato l'esame.

■ **5428 (e abbinati)** - Testo unificato del ddl governativo del 1°/2/91 - **Norme in materia di sospensione, decadenza, ineleggibilità ed incompatibilità relative a cariche elettive presso gli Enti locali.**
Approvato il 13/3/91 dall'Aula. L'esame è ora passato al Senato.

■ **2869 (e abbinati)** - pdl Botta, Coloni del 10/6/88 - **Incentivi per lo sviluppo dell'arco alpino.**
Assegnato il 10/10/88 alla V^a Comm. Bilancio, prima lettura, sede referente, relatore TARABINI, ultima seduta il 13/4/89. Costituito un Comitato ristretto.

■ **720** - pdl Righi ed altri del 9/7/87 - **Norme quadro in materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati.**
Assegnato il 24/3/88 alla XIII^a Comm. Agricoltura, prima lettura, sede referente, relatore ZAMBON, ultima seduta il 15/1/91. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

■ **3506** - pdl Patria ed altri del 10/1/89 - **Istituzione della Cassa regionale per opere straordinarie di pubblico interesse nei territori montani.**
Assegnato il 29/6/89 all'VIII^a Comm. Ambiente, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.

■ **356** - pdl Tealdi del 2/7/87 - **Istituzione di un sovraccanone a favore di comuni e comunità montane in relazione alla realizzazione di serbatoi artificiali a fini irrigui.**
Assegnato il 29/9/87 all'VIII^a Comm. Ambiente, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.

■ **2311** - pdl Zaniboni ed altri del 5/2/88 - **Disposizioni relative al ruolo attivo del sistema agricolo nella tutela dell'ambiente naturale.**
Assegnato il 3/6/88 alla I^a Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, sede referente, relatore ZANIBONI, non ancora iniziato l'esame.